



# DE VLAAMSE SOCIALE HUUR

## Een vertaling van de recentste gegevens naar beleidsvragen

Sien Winters, Kristof Heylen, Isabelle Pannecoucke & Pascal De Decker



# DE VLAAMSE SOCIALE HUUR

## Een vertaling van de recentste gegevens naar beleidsvragen

Sien Winters, dr. Kristof Heylen, dr. Isabelle Pannecoucke &  
prof. dr. Pascal De Decker

Leuven, juni 2016





Het Steunpunt Wonen is een samenwerkingsverband van de KU Leuven, de Universiteit Hasselt, de Universiteit Antwerpen en de Afdeling OTB - Onderzoek voor de gebouwde omgeving van de TUD (Nederland).

Binnen het Steunpunt verzamelen onderzoekers van verschillende wetenschappelijke disciplines objectieve gegevens over de woningmarkt en het woonbeleid. Via gedegen wetenschappelijke analyses wensen de onderzoekers bij te dragen tot een langetermijnvisie op het Vlaamse woonbeleid.

Het Steunpunt Wonen wordt gefinancierd door de Vlaamse overheid, binnen het programma 'Steunpunten voor Beleidsrelevant Onderzoek 2012-2015'.

Gelieve naar deze publicatie te verwijzen als volgt:

Winters S., Heylen K., Pannecoucke I. & De Decker P. (2016), *De Vlaamse sociale huur. Een vertaling van de recentste gegevens naar beleidsvragen*, Steunpunt Wonen, Leuven, 48 p.

Voor meer informatie over deze publicatie [sien.winters@kuleuven.be](mailto:sien.winters@kuleuven.be), [kristof.heylen@kuleuven.be](mailto:kristof.heylen@kuleuven.be), [isabelle.pannecoucke@kuleuven.be](mailto:isabelle.pannecoucke@kuleuven.be), [pascal.dedecker@kuleuven.be](mailto:pascal.dedecker@kuleuven.be)

In deze publicatie wordt de mening van de auteur weergegeven en niet die van de Vlaamse overheid. De Vlaamse overheid is niet aansprakelijk voor het gebruik dat kan worden gemaakt van de opgenomen gegevens.

D/2016/4718/011 - ISBN 9789055505845

© 2016 STEUNPUNT WONEN

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

No part of this book may be reproduced in any form, by mimeograph, film or any other means, without permission in writing from the publisher.

p.a. Secretariaat Steunpunt Wonen  
HIVA - Onderzoeksinstituut voor Arbeid en Samenleving  
Parkstraat 47 bus 5300, BE 3000 Leuven

Deze publicatie is ook beschikbaar via [www.steunpuntwonen.be](http://www.steunpuntwonen.be)

# Inhoud

<b>Inleiding</b>	<b>1</b>
<b>1. Sociale huurwoningen</b>	<b>3</b>
1.1 Omvang van de Vlaamse voorraad sociale huurwoningen	3
1.2 Woninggrootte en -typologie	4
1.3 Woningkwaliteit	6
1.3.1 Objectieve meting van de technische woningkwaliteit	6
1.3.2 Evolutie van de woningkwaliteit	8
1.3.3 Isolatie	8
1.4 Beleidsvragen	9
<b>2. De doelgroep van de sociale huur</b>	<b>11</b>
2.1 Drie mogelijke definities van doelgroep	11
2.2 Omvang van de doelgroep van de sociale huur	12
2.2.1 Theoretische doelgroep	13
2.2.2 Wettelijke doelgroep	14
2.2.3 Wachtlijst sociale huur	15
2.3 Beleidsvragen	15
<b>3. Sociale huurders en kandidaat-huurders</b>	<b>18</b>
3.1 Kandidaat-huurders	18
3.1.1 Kandidaat-huurders SHM's	18
3.1.2 Kandidaat-huurders SVK's	22
3.2 De sociale huurder	23
3.2.1 De recentste gegevens	23
3.2.2 Evolutie	24
3.2.3 Verblijfsduur in de sociale huisvesting	24
3.2.4 Wie van de sociale huurders valt buiten de wettelijke doelgroep?	25
3.3 De instroom	25
3.3.1 Profiel van de instromers	25
3.3.2 Evoluties in de instroom	26
3.4 De uitstroom	27
3.4.1 Profiel van de uitstromers	27
3.4.2 Evolutie in de uitstroom	27
3.4.3 Kans op uitstroom	28
3.4.4 Motieven voor uitstroom	28
3.5 Beleidsvragen	29
<b>4. Subsidies voor sociale huur</b>	<b>33</b>
4.1 Het perspectief van de overheid: uitgaven voor sociale huur	33
4.2 Het perspectief van de huurder: de ontvangen subsidie	33
4.2.1 Subsidiemechanismen	34
4.2.2 Bij wie komt de subsidie terecht?	35
4.2.3 Betaalbaarheid voor de sociale huurder	37
4.3 Beleidsvragen	38
<b>5. Besluit</b>	<b>40</b>
<b>Bibliografie</b>	<b>43</b>

# Inleiding

In het onderzoek van het Steunpunt Wonen 2012-2015 nam de sociale huur een prominente plaats in. De resultaten van deze studies zijn verspreid over meerdere rapporten. In voorliggend rapport brengen we een synthese van de voornaamste bevindingen. Het eerste doel hiervan is het beleid en de betrokken actoren te voorzien van recente basisinformatie. Dit weerspiegelt zich in de structuur van dit rapport, dat achtereenvolgens gegevens over de woningen, de doelgroep van de sociale huur, de kandidaat-huurders en huurders en tot slot de subsidies beschrijft. Dit is een andere benadering dan bij een beleidsevaluatie, waarbij vertrokken wordt van evaluatiecriteria. Hoewel dit rapport dus niet mag worden gelezen als een beleidsevaluatie, komen er beleidsvragen uit naar voor. Deze vertaling van de bevindingen naar de beleidsvragen is een tweede doel van dit rapport. We geven dit dan ook ruimte op het einde van elk hoofdstuk. Wanneer blijkt dat er nog een belangrijke leemte blijkt in de informatie, is dit aanleiding tot het formuleren van vragen voor toekomstig onderzoek.

De rapporten waar we ons hier vooral op baseren zijn de volgende:

- Heylen K. (2016a), In en uit de sociale huisvesting. De dynamiek kwantitatief in kaart gebracht
- Heylen K. (2016b), Doelgroepen en de wachtlijst van de sociale huur
- Heylen K. (2016c), Woonsubsidies in Vlaanderen. Verdelingsanalyse voor 2013
- Pannecoucke I. & De Decker P. (2016a), In en uit sociale huisvesting. Een literatuurstudie
- Pannecoucke I. & De Decker P. (2016b), Vergelijking doelgroep van de sociale verhuurkantoren en de sociale huisvestingsmaatschappijen
- Pannecoucke I. & De Decker P. (2016c), In en uit de sociale huisvesting. Kwalitatief onderzoek
- Vanderstraeten L., Vanneste D. & Ryckewaert M. (te verschijnen), Grote Woononderzoek 2013. Transitie en continuïteit in het Vlaamse woonmodel. Trends in woningtypologie, - grootte en - bezetting tussen 2001 en 2013.
- Winters S., De Coninck A., Tratsaert K. & Heylen K. (2011), De uitvoering van de basisbegeleidings-taken in de sociale huisvesting
- Winters S., Van den Broeck K. & Vanormelingen J. (2015), Het lokaal woonbeleid op (de) kaart. De praktijk van het lokaal woonbeleid beschreven, de subsidie voor intergemeentelijke samenwerking geëvalueerd.
- Winters S., Ceulemans W., Heylen K., Pannecoucke I., Vanderstraeten L., Van den Broeck K., De Decker P., Ryckewaert M. & Verbeeck G. (2015), Wonen in Vlaanderen anno 2013. De bevindingen uit het Grote Woononderzoek 2013 gebundeld (en alle rapporten waarop dit is gebaseerd).

Om de leesbaarheid van de tekst te bevorderen, nemen we niet bij elk besproken resultaat een verwijzing op naar de bron, zoals gebruikelijk is voor academische publicaties, maar refereren we in voetnoten bij de titels in welk rapport meer gedetailleerde informatie te vinden is. Andere gebruikte bronnen worden wel op de gebruikelijke wijze weergegeven. De belangrijkste bronnen waarnaar we zullen verwijzen zijn het 'Verslag van het Rekenhof over sociale woningen: beleid en financiering', het rapport 'De sociale huur als instrument ter verwezenlijking van het grondrecht op wonen' (Vandromme, 2015) dat vooral een juridische bespreking van de sociale huur bevat en het advies van de Vlaamse Woonraad (2014): 'Sociale huur in Vlaanderen. Een aanzet tot toekomstoriëntatie'

Tot slot geven we nog een woordje uitleg bij de voornaamste databronnen.

De eerste databron is het Grote Woononderzoek van 2013 (verder ook 'GWO'), wat de opvolger is van de Woonsurvey 2005. Ongeveer 10 000 huishoudens, waarvan 622 sociale huurders, werden mondeling bevraagd over hun woonsituatie. Bij 402 van hen werd ook op een systematische manier de kwaliteit van de woning gescreend. Het merendeel van de sociale huurders huurde een woning bij een sociale huisvestingsmaatschappij (SHM). Daarnaast bevat de steekproef ook huurders bij een sociaal verhuurkantoor (SVK), gemeente, OCMW, intercommunale en het Vlaams Woningfonds. De resultaten over het GWO die hierna gepresenteerd worden, betreffen (tenzij anders vermeld) steeds de volledige groep sociale huurders. Het voordeel van deze bron is dat gegevens voor sociale huurders kunnen worden vergeleken met andere groepen en dat veel meer dan in de administratieve data informatie beschikbaar is over de woonsituatie en woningkwaliteit. Het nadeel is dat de steekproefomvang beperkingen oplegt aan het detail van de informatie en dat de resultaten ook steekproeffouten bevatten. Zo is bekend dat de socio-economisch zwakste groepen in steekproefonderzoek vaak ondervertegenwoordigd zijn. Bij steekproefonderzoek moeten alle resultaten met een betrouwbaarheidsmarge worden geïnterpreteerd. Het is ook daarom dat onder de tabellen steeds statistische testen zijn opgenomen.

Administratieve data bieden het voordeel dat ze de volledige groep omvatten en dus meer detail in de analyses toelaten. Zowel voor de verhuringen door de SHM's als door de SVK's ontvingen we data van de VMSW. Voor de SHM's is wel meer gedetailleerde informatie beschikbaar. Omwille van verschillen in registratie zijn de gegevens voor SVK's en SHM's niet altijd vergelijkbaar. Zo betreffen de inkomens voor de SHM's de referentie-inkomens van drie jaar voor de aanvraag en zijn het netto-belastbare inkomens, terwijl de inkomens die de SVK's registreren het actueel besteedbaar inkomen weergeven. Uit analyse van de VMSW-data bleek alvast dat de GWO-gegevens goed overeenkomen met de administratieve data, maar dat er in de steekproef toch een ondervertegenwoordiging van de laagste inkomens was.

Indien hierna inkomensverdelingen worden besproken, gaat het steeds over de verdeling van het equivalent inkomen. Dit betekent dat het inkomen wordt gecorrigeerd voor verschillen in huishoudsamenstelling. Daarmee zijn inkomens vergelijkbaar tussen verschillende huishoudtypes.

# 1. Sociale huurwoningen

In lijn met vroeger onderzoek (Winters, 2011; Winters *et al.*, 2007) definiëren we in dit rapport sociale huurwoningen als woningen waarvan de toewijzing aan huurders niet verloopt volgens de principes van de vrije markt, maar onder voorwaarden en volgens de principes die de overheid bepaalt. In Vlaanderen kunnen zowel de woningen van SHM's als deze verhuurd door SVK's hiertoe gerekend worden. Maar ook lokale besturen, intergemeentelijke samenwerkingsverbanden en het Vlaams Woningfonds verhuren sociale woningen. Woningen verhuurd door welzijnsorganisaties rekenen we niet tot de sociale huur.

## 1.1 Omvang van de Vlaamse voorraad sociale huurwoningen

Volgens de Voortgangstoets in het kader van de monitoring van het grond- en pandenbeleid waren er op 31 december 2014 in Vlaanderen 158 795 sociale huurwoningen. Het overgrote deel van deze woningen (150 471 woningen, dit is 95%) is eigendom van sociale huisvestingsmaatschappijen (SHM's). Van deze SHM-woningen stonden er 9 510 leeg, zodat het aandeel effectief bewoonde sociale woningen lager ligt. Iets meer dan de helft van deze woningen (5 198 woningen) staat minstens 6 maanden leeg in afwachting op renovatie, voor de overige woningen gaat het over leegstand tussen 2 verhuringen.<sup>1</sup> Lokale besturen en het Vlaams Woningfonds bezitten een kleiner aantal sociale woningen (resp. 434 en 98). Sociale verhuurkantoren (SVK's) huren woningen in op de private huurmarkt om ze te verhuren als sociale woning. Einde 2014 bedroeg het aantal op deze wijze verhuurde woningen 7 792.

Het aandeel sociale huurwoningen bedraagt op deze wijze geteld 5,8%.<sup>2</sup> De verschillen tussen gemeenten zijn daarbij groot, zoals figuur 1 toont. Sociale huurwoningen vinden we vooral in de centrumsteden, waar het aandeel boven de 9% bedraagt, en in iets mindere mate in de kleinere steden, met een aandeel dat boven de 6% ligt. In de stedelijke rand, overgangsgebied en platteland schommelt het aandeel rond de 4% (Winters *et al.*, 2015).<sup>3</sup>

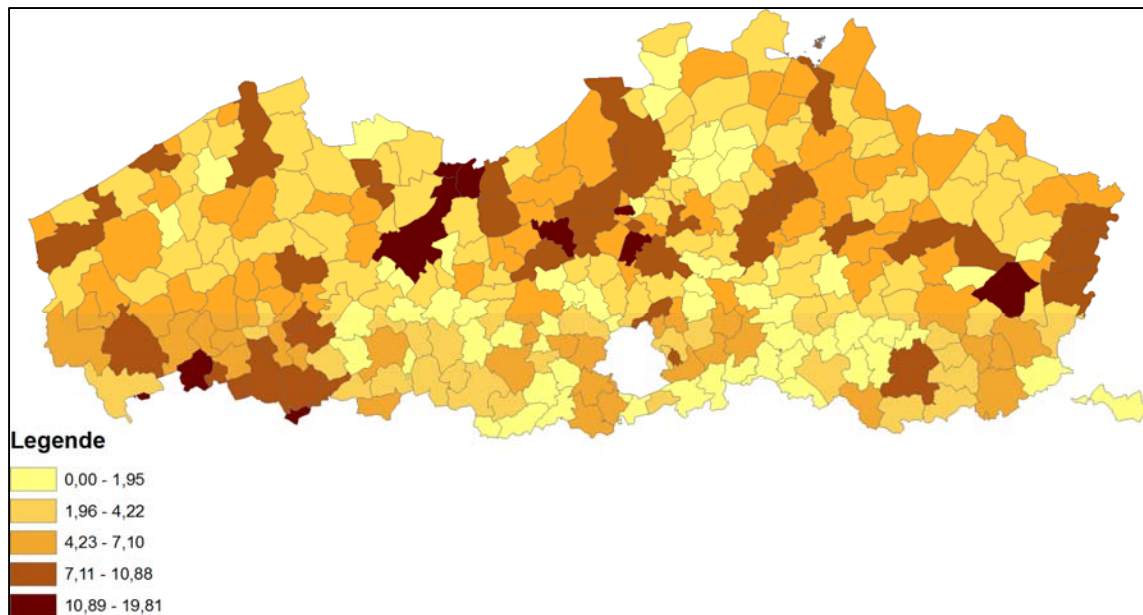
---

<sup>1</sup> Antwoord van minister Homans in het Vlaams Parlement op vraag nr. 621 van 1 april 2015 van An Moerenhout.

<sup>2</sup> Het aantal huishoudens in Vlaanderen bedroeg 2 734 982 op 1 januari 2015 (ADS, FOD Economie).

<sup>3</sup> Heylen (2015) stelt op basis van het GWO2013 een gelijkaardig patroon vast, met echter een iets hoger aandeel voor het platteland dan voor het overgangsgebied. Gemiddeld komt het GWO ook op een iets hoger aandeel voor de sociale huur, nl. 6,7%.

**Figuur 1** Aandeel sociale huurwoningen verhuurd door alle lokale woonactoren, voorraad op 31 december 2013, uitgedrukt als percentage van aantal huishoudens, Vlaanderen (n=308)



Bron: Winters *et al.* (2015), op basis van data OLW-databank en Wonen-Vlaanderen (GPB)

Met het grond- en pandenbeleid dat werd ingevoerd in 2009, wenste de Vlaamse regering het aantal sociale huurwoningen substantieel uit te breiden en een meer gelijkmatige geografische spreiding te bekomen. In het decreet van 2009 werd als doelstelling de realisatie van 43 000 extra woningen tegen 2020 voorop gesteld. Tijdens de legislatuur 2009-2014 wijzigde zowel het aantal te realiseren huurwoningen als de realisatietermijn meermaals (Rekenhof, 2015). Het regeerakkoord 2014-2019 heeft het objectief verhoogd naar 50 000 eenheden en de einddatum verlegd naar 2025.

In 2009 werd dit gewestelijke objectief ook verdeeld over de gemeenten. Tegelijkertijd werden nieuwe instrumenten ingevoerd om de realisaties te stimuleren. Om na te gaan of de beoogde groei kan worden gehaald, voerde Wonen-Vlaanderen in 2011 en in 2013 een 'voortgangstoets' uit. Vanderstraeten *et al.* (2014) stelden vast dat in 2011 de vooropgestelde groei werd gehaald op Vlaams niveau, maar niet in alle gemeenten. Het Rekenhof wijst op meerdere onduidelijkheden die te maken hebben met zowel de normstelling als met de meting van de voortgang en concludeert dat de aangewende normen om gemeentelijke realisaties te evalueren te laag zijn, waardoor een vertekend, te positief beeld ontstaat. Volgens het Rekenhof (2015) steeg het aantal gerealiseerde huurwoningen slechts licht ten opzichte van de periode 2003-2007, en is dit resultaat bovendien voor een deel te danken aan de overdracht van bestaande stadswoningen, dus niet aan nieuwe realisaties. Merken we ten slotte op dat met deze beleidsobjectieven niet noodzakelijk wordt tegemoet gekomen aan wat wenselijk en noodzakelijk wordt geacht vanuit objectieve criteria. Deze vraag behandelen we in het hoofdstuk over de doelgroep van de sociale huur.

## 1.2 Woninggrootte en -typologie

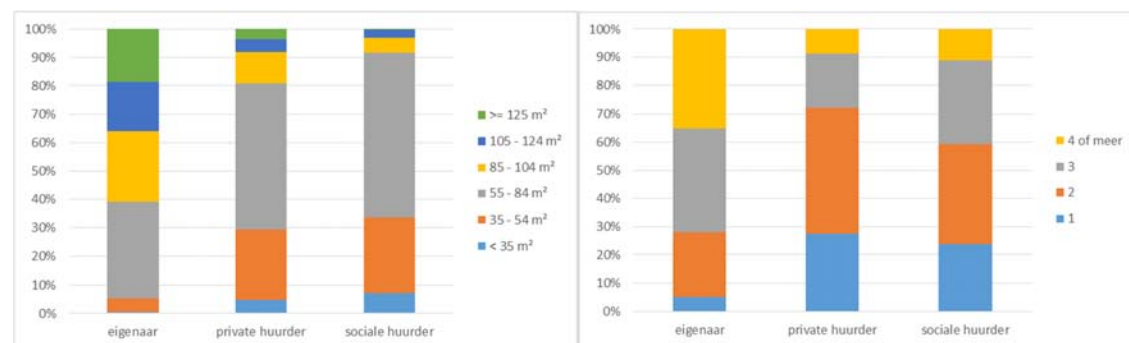
De Vlaamse sociale huursector wijkt op meerdere manieren af van de rest van de Vlaamse woningvoorraad.



Een eerste verschilpunt is dat de sociale woningen van recentere datum zijn. Van den Broeck (2015) bespreekt de bouwperiode op basis van het GWO2013. Waar in de totale woningvoorraad het aandeel woningen gebouwd na 1980 36% bedraagt, is dit voor de sociale huur 47%. Een op vijf sociale woningen is zelfs nog gebouwd na het jaar 2000. De recente aangroei van sociale huurwoningen is vooral zichtbaar in het gebied buiten de centrumsteden. Hoewel we sociale huisvesting nog steeds meer vinden in de centrumsteden, lijkt dus de afgelopen decennia toch een inhaalbeweging te zijn ingezet buiten de centrumsteden.

Een ander belangrijk verschil tussen de deelmarkten betreft de woningtypologie. Is de grote meerderheid (70%) van de Vlaamse woningen een eengezinswoning is, dan vertegenwoordigt dit woningtype in de sociale huur slechts maar iets minder dan de helft (47%); 53% van de sociale huurwoningen zijn meergezinswoningen (appartement, studio of duplex)<sup>4</sup>. Tussen 2001 en 2013 is in het algemeen in de Vlaamse woningvoorraad het aandeel meergezinswoningen toegenomen, en dit zien we ook in de sociale huursector. In 2001 bedroeg het aandeel nog 47%. De toename is echter minder groot dan in de private huursector, waar een aangroei te noteren viel van 55% naar 74% (Vanderstraeten *et al.*, te verschijnen).

**Figuur 2** Totale woonoppervlakte\* (links) en aantal kamers\*\* (rechts) van woningen van eigenaars, private huurders en sociale huurders, Vlaanderen, 2013



\* Totale woonoppervlakte = som van de oppervlakte van de living/leefruimte, zitkamer, eetkamer, keuken, bureau(s), slaapkamer(s), speelkamer(s) en ontspanningskamer(s).

\*\* Kamer(s) = aantal slaapkamer(s), bureau(s), speelkamer(s) en ontspanningskamer(s).

Bron: Gebaseerd op Vanderstraeten *et al.* (te verschijnen), data GWO2013

Figuur 2 toont dat sociale huurwoningen kleiner zijn dan eigendomswoningen. Het verschil met de private huurwoningen is minder opvallend, maar in vergelijking daarmee zijn er in de sociale huur toch minder grote woningen. Woningen van eigenaars zijn niet alleen groter dan sociale huurwoningen, ze hebben ook meer kamers. Maar in vergelijking met private huurwoningen hebben sociale huurwoningen wel meer kamers, waarbij het aandeel van de woningen met drie of meer kamers hoger is in de sociale huur (Vanderstraeten *et al.*, te verschijnen).

De vergelijking van deze gegevens voor 2013 met 2001 wijst op een toenemend aandeel 'middelkleine' sociale huurwoningen (55-84 m²). Dit aandeel steeg maar liefst van 27% in 2001 naar 58% in 2013. De toename van dit aandeel middelkleine woningen is zichtbaar in de gehele woningvoorraad (een stijging van 27% naar 40%), maar is dus nog meer uitgesproken voor de sociale huur. Kijken we naar het aantal kamers, dan is er een toename van het aandeel woningen met 2 kamers, waarvan het

<sup>4</sup> Cijfers VMSW 31.12.2014, niet gewijzigd ten opzichte van 2013. Volgens het GWO bedroeg in 2013 het aandeel meergezinswoningen in de sociale huisvesting 56%.

aandeel in 2013 meer dan een op drie bedroeg (36%). Vanderstraeten *et al.* wijzen op een samenhang met het groeiend aandeel meergezinswoningen en concluderen dat de Vlaamse woningen (en dus ook de sociale woningen) compacter geworden zijn.

De sociale huisvesting hanteert bij de woningtoewijzing regels voor ‘rationele bezetting’ van de woningen. Eenmaal men sociale huurder is, kan men bovendien een mutatie aanvragen om de woning meer in overeenstemming te brengen met de behoeften. We zouden op basis daarvan verwachten dat in de sociale huur minder over- en onderbezetting van woningen is dan in andere woningen. De cijfers leren dat er wel degelijk minder onderbezetting is, maar meer overbezetting. Vanderstraeten *et al.* (te verschijnen) hanteren een definitie van overbezetting die gebaseerd is op de internationale literatuur. Volgens deze definitie leefde 3% van de Vlaamse huishoudens in 2013 in een overbezette woning en 8% van de sociale huurders, wat dus een relatief sterke overbezetting toont. Voor de totale woningvoorraad was er tussen 2001 en 2013 een afname van de overbezetting (van 6% naar 3%), maar voor de sociale huur was de wijziging niet statistisch significant. Onderbezette woningen komen veel meer voor. In 2013 bedroeg het aandeel 39%, en hier scoort de sociale huur beter dan gemiddeld met een aandeel van 21%. Woningen die ‘structureel onderbezet’<sup>5</sup> zijn, komen in de sociale huur zelfs niet voor, terwijl dit label toch van toepassing is op 11% van de eigendomswoningen en 2% van de private huurwoningen. Terwijl tussen 2001 en 2013 de onderbezetting algemeen in Vlaanderen toenam (van 35% naar 39%), is dit niet het geval voor de sociale huur.

## 1.3 Woningkwaliteit

### 1.3.1 Objectieve meting van de technische woningkwaliteit

Tijdens het GWO werd voor de eerste keer in Vlaanderen een grote steekproef van woningen systematisch en volgens een gestandaardiseerde methode op de woningkwaliteit gescreend. De technische verslagen van de Vlaamse overheid voor het beoordelen van de conformiteit van de woningen met de normen van de Vlaamse Wooncode vormden hiervoor de leidraad. Vanderstraeten & Ryckewaert (2015a) lichten de gehanteerde methodiek toe en bespreken de resultaten. De ‘indicator van de technische woningkwaliteit’ benadert de beoordeling naar de Vlaamse normen zo goed als mogelijk. In totaal kreeg 37% van de woningen de beoordeling ‘ontoereikende kwaliteit’, wat na extrapolatie overeenkomt met zo’n miljoen Vlaamse woningen. Met een aandeel van 44% scoort de sociale huur merkelijk slechter dan de eigendomssector (33%) en niet significant beter dan de private huur (47%).

Lagere inkomens hebben meer kans om in een woning van ontoereikend kwaliteit te wonen dan hogere inkomens. Dit verband is statistisch significant voor eigendomswoningen en private huurwoningen. Voor private huurwoningen bedroeg het aandeel 56% voor de 40% laagste inkomens 39% voor de 60% hoogste inkomens. Voor de sociale huur zijn deze cijfers resp. 45% en 38%, wat echter statistisch niet significant is (Vanderstraeten & Ryckewaert, 2015b).<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Dit zijn onderbezette woningen die ook voor een huishouden van 4 personen onderbezet zou zijn, of dus waarvoor het huishouden uit 5 personen zou moeten bestaan om het label ‘aangepast’ te krijgen.

<sup>6</sup> Dat dit verschil niet statistisch significant is, kan mede toe te schrijven zijn aan het lage steekproefaantal voor de 60% hoogste inkomens in de sociale huur.

Tabel 1 biedt een overzicht van de voornaamste vastgestelde problemen. Voor een nadere omschrijving van de problemen verwijzen we naar Vanderstraeten en Ryckewaert (2015a) en naar de handleiding die werd gebruikt voor de beoordeling (De Luyck & Vandekerckhove, 2012).

**Tabel 1 Overzicht van de voornaamste kwaliteitsproblemen in de sociale huur, private huur en eigendomssector, in % van de woningvoorraad, Vlaanderen, 2013**

	Sociale huur	Private huur	Eigendom	Totaal
Stabiliteitsproblemen:				
Ernstige structurele stabiliteitsproblemen	0,4	0,7	1,4	1,2
Beperkte stabiliteitsproblemen	4,0	4,0	3,7	3,8
Niet-structurele gebreken aan dak en muren**	17,5	10,9	7,3	8,8
Vochtproblemen:				
Uitgebreide aantasting door insijpelend of opstijgend vocht**	12,3	7,0	2,4	4,1
Beperkte aantasting door insijpelend of opstijgend vocht**	28,4	21,9	13,7	
Schade door condensatievocht**	38,1	23,7	11,0	15,8
Gebreken aan de afwerking:				
Ernstige beschadiging	4,9	4,2	3,4	3,7
Beperkte beschadiging**	37,8	26,2	19,6	22,3
Beschadigingen aan raamwerk:				
Uitgebreide beschadigingen**	6,1	6,6	2,4	3,5
Beperkte beschadigingen**	7,2	10,0	4,2	5,7
Trappen, overlopen en borstweringen:				
Trap te steil*	6,8	15,5	10,3	10,8
Loopvlak niet intact*	1,5	6,8	4,1	4,2
Geen goede handgrepen	17,0	26,7	32,0	30,1
Geen goede borstwering	12,9	23,8	19,5	19,5
Problemen met elektrische installatie:				
Probleem in de zekeringskast*	2,2	6,3	7,8	7,3
Elektrisch toestel (klasse I) in veiligheidszone bad of douche**	10,0	12,7	6,1	8,0
Loshangende stopcontacten*	14,3	10,4	8,6	9,2
Problemen met verwarmingsinstallatie:				
Beschadigde of slecht functionerende centrale verwarmingsinstallatie*	10,6	7,2	4,3	5,1
Beschadigde verwarmingstoestellen in de woning met een verbrandingsproces*	10,8	9,3	3,0	4,1
Gasgeisertoestel met schade of gebreken	9,3	18,4	8,7	10,8
Ontbreken van kwaliteitscriteria:				
Sanitaire basisvoorzieningen	5,6	5,2	4,0	4,3
Verwarming leefruimte**	1,1	3,0	0,8	1,3
Lichtinval*	2,9	6,6	4,1	4,6
Verluchting*	20,0	28,4	31,9	30,4
Risico op CO-vergiftiging:				
Door gebreken aan toestellen**	12,7	10,6	5,7	7,0
Door onvoldoende verluchttingsmogelijkheden of gebrekkig onderhoud**	13,2	15,9	9,1	10,7

\* Pearson Chi<sup>2</sup> test: \*\* p<0,001; \*p<0,05.

Bron: Vanderstraeten en Ryckewaert (2015a), op basis van GWO2013

Uit de vergelijking tussen de deelmarkten blijkt dat de sociale huisvesting op sommige vlakken relatief goede resultaten kan voorleggen, maar op andere minder goede. Met het ontwerp van de woning (o.a.

trappen, overlopen en borstweringen, lichtinval en verluchting, stabiliteit) zijn er in de sociale huur minder problemen dan in de private huur en de eigendomssector. Ook problemen in de zekeringskast komen in de sociale huur relatief weinig voor. Daar tegenover staat dat in de sociale huur relatief veel problemen zijn (hoewel niet altijd in vergelijking met de private huur) die te maken hebben met beschadiging of gebreken, o.a. aan dak en muren, aan ramen, aan de afwerking, aan verwarmingsinstallaties. Twee problemen springen vooral naar voor. Dat zijn vooreerst vochtproblemen. Alle drie in de tabel vermelde vochtproblemen komen significant meer voor in de sociale huur dan in de private huur, waar ook duidelijk meer vochtproblemen zijn dan in eigendomssector. Zorgwekkend omwille van de veiligheid van de bewoners is het hoge risico op CO-vergiftiging in de sociale huur. Maar liefst in 22% van de sociale woningen lopen de bewoners een risico. Dit probleem komt evenveel voort uit een gebrek aan toestellen als uit onvoldoende verluchttingsmogelijkheden of gebrekkig onderhoud.

### 1.3.2 Evolutie van de woningkwaliteit

Omdat het in 2013 voor de eerste keer was dat in Vlaanderen op een objectieve manier de woningkwaliteit gescreend werd, laat deze methode niet toe evoluties in beeld te brengen. Voorheen was enkel informatie over de kwaliteit van de woningen beschikbaar via de bewoners, o.a. in de Socio-Economische Enquête 2001, de Woonsurvey 2005 en de jaarlijkse EU-SILC enquête. Deze informatie is minder goed, omdat bewoners niet op een objectieve manier de kwaliteit van hun woning beoordelen. Maar omwille van de herhaalde metingen is het zo wel mogelijk om evoluties te schetsen.

Tijdens deze bevestigingen werd bij de bewoners gepeild naar de nood aan herstellingen voor zes essentiële woningelementen: de elektrische installaties, de binnenmuren, de buitenmuren, de ramen, de dakgoten en het dak. De synthese-index 'fysische staat van de woning' (Vanneste *et al.*, 2004) vat de antwoorden samen. Het aandeel woningen dat volgens deze index de score 'goed' krijgt, is voor de totale woningvoorraad gestegen van 58% in 2001 naar 65% in 2005 en 70% in 2013 (Winters *et al.*, 2015). De toename tussen 2005 en 2013 is vooral het gevolg van de positieve evolutie die de private huurmarkt doormaakte (van 46% goede woningen naar 59%). Op de sociale huurmarkt daarentegen is er eerder sprake van achteruitgang van de kwaliteit (van 56% naar 55% goede woningen), maar die achteruitgang is niet statistisch significant. In 2013 is er geen (statistisch significant) verschil meer tussen de private en de sociale huur (Van den Broeck, 2015).

### 1.3.3 Isolatie

Tijdens het GWO werd gevraagd naar de aanwezigheid van vijf verschillende vormen van isolatie. Iso-lerend glas is de meest voorkomende vorm van isolatie. In 77% van alle Vlaamse woningen zijn alle (of bijna alle) ramen voorzien van isolerend glas. De sociale huur (78%) scoort op dit vlak even goed als eigendomswoningen en duidelijk beter dan de private huur. Andere vormen van isolatie zijn minder verspreid. Dakisolatie is (bijna overal) aanwezig in 70% van de woningen en in 57% van de sociale woningen, wat minder is dan in eigendomswoningen maar hetzelfde als in de private huurwoningen. De helft van de woningen beschikt (bijna) overal over leidingisolatie en ook hier zijn de resultaten voor de sociale huur (41%) minder goed dan voor eigenaars, maar gelijk aan de private huur. Muur- en vloerisolatie is er nog maar bij een minderheid van de Vlaamse woningen en ook hiermee is de sociale huur minder goed uitgerust dan de eigendomswoningen, maar scoort beter dan de muurisolatie bij de private huur (Ceulemans & Verbeeck, 2015).

We merken op dat behalve voor isolerend glas een groot deel van de respondenten, en vooral de huurders, het antwoord op deze vragen schuldig moest blijven. Mogelijk heeft dit de vergelijking tussen de deelmarkten enigszins vertekend, te meer omdat men kan vermoeden dat bewoners van meergezinswoningen minder goed de isolatie kunnen beoordelen dan bewoners van eengezinswoningen, en de huurmarkt gekenmerkt wordt door een hoog aandeel meergezinswoningen.

## 1.4 Beleidsvragen

In dit hoofdstuk kwam naar voor dat de sociale huursector in Vlaanderen afgerond een 160 000 woningen omvat, wat een aandeel van minder dan 6% van de woningmarkt uitmaakt. Beleidsmatig zijn doelstellingen voor uitbreiding van de sociale woningvoorraad tegen 2025 geformuleerd en op het terrein wordt ook vooruitgang geboekt, maar het is onduidelijk of de doelen globaal en op niveau van de individuele gemeenten gehaald zullen worden. Of de doelstellingen volstaan om ook de beoogde doelgroep te kunnen bedienen, is een andere vraag, die we in het volgende hoofdstuk behandelen.

Sociale woningen zijn van recentere datum dan de gemiddelde Vlaamse woning en vertonen een andere woningtypologie. We vinden er een hoger aandeel meergezinswoningen dan in de eigendomssector. Waar in de private huursector de eengezinswoningen nog maar beperkt aanwezig zijn en de afgelopen perioden geleidelijk uit de markt lijken te verdwijnen (Winters *et al.*, te verschijnen), neemt dit aandeel ook wel af in de sociale huur, maar blijft toch nog bijna een op twee woningen een eengezinswoning.

De vraag hoe de woningtypologie van de sociale huur verder dient te evolueren, zal sterk variëren naargelang de regio. Een goede monitoring van de vraag en van het lokale aanbod op de andere deelmarkten is aangewezen. Zo lijkt het vanuit een sociale bekommernis logisch dat de sociale huisvesting geen (te) grote woningen bouwt, maar mag het aanbod ook niet verschraken doordat te eenzijdig in een bepaald woningtype wordt geïnvesteerd (de ‘middelkleine woning’ met 2 slaapkamers). Anderzijds kan van monitoring ook niet te veel heil worden verwacht. Omdat een bouwproces meerdere jaren in beslag neemt, kan niet snel worden gereageerd op plotse evoluties in de vraag, zoals bijvoorbeeld bij een toestroom van vluchtelingen. En eenmaal de woning gebouwd is, zijn aanpassingen niet meer, of alleen tegen hoge kosten, mogelijk.

Op Vlaams niveau lijken zich 2 mogelijke beleidsdoelen aan te dienen. Zo roept de vaststelling over de afkalking van het aanbod aan eengezinswoningen op de private huurmarkt de vraag op of de sociale huisvesting dan niet juist op deze nood moet inspelen. Een handhaving van het aandeel eengezinswoningen of zelfs een uitbreiding daarvan kan tegemoet komen aan de noden van gezinnen met kinderen die op de private huurmarkt geen betaalbare woning vinden. Het risico bestaat dat deze doelstelling in strijd is met 2 andere doelstellingen, met name de betaalbaarheid van sociale woningen en het streven naar zuinig ruimtegebruik en compacte woonvormen. Toch lijken deze doelstellingen niet onverzoenbaar, als verder wordt ingezet op de ontwikkeling van nieuwe vormen van compact wonen, zoals geschakelde woningen en rijwoningen. Ook stedenbouwkundige concepten als tuinvijken en woonerven kunnen opgefrist worden (Ryckewaert *et al.*, 2011; Vlaamse Woonraad, 2012).

Wat betreft woningkwaliteit komen de Vlaamse woningen in het algemeen niet goed uit de screening van 2013. Dat de sociale huur niet beter scoort dan de private huur mag verbazing wekken voor een woningvoorraad die met publieke middelen gefinancierd en beheerd wordt. Eerder pleitten Winters *et al.* (2015) voor het opmaken van een globaal renovatieprogramma voor de sociale huur, met onder meer als aandachtspunten de nood aan een goede monitoring van de woningkwaliteit, het bepalen van prioriteiten in de renovatiebehoeften en het uitwerken van een financieringsplan op lange termijn.

Een positief element w.b. de kwaliteit van de sociale huur is dat het inkomen van de huurders geen (statistisch significante) invloed lijkt te hebben op de kwaliteitsscore, terwijl dit wel heel sterk speelt in de private huur. Het lijkt dus gemiddeld niet zo dat de zwakkere sociale huurders in de slechtste woningen wonen. Een verdere verfijning van dit beeld, o.a. op niveau van wijken, zou welkom zijn.

## 2. De doelgroep van de sociale huur

### 2.1 Drie mogelijke definities van doelgroep

Misschien wel de meest centrale beleidsvraag als het gaat over sociale huur, is wie tot de doelgroep behoort. Er moet bepaald worden voor wie een sociale woning bestemd is en dus ook hoeveel woningen er in principe beschikbaar moeten zijn. De Vlaamse Wooncode doet daarover geen duidelijke uitspraak, maar legt wel de relatie met woonbehoefte. De woonbehoefte wordt daarbij omschreven als *‘verkerend in een feitelijke economische en maatschappelijke situatie waarin een behoorlijke huisvesting slechts kan worden verworven of behouden met extra of omvattende steun’*. Het Kaderbesluit Sociale Huur gebruikt de term ‘woonbehoefte’ niet om de doelgroep te bepalen. De doelgroep wordt hier enkel afgebakend met behulp van een inkomensvoorwaarde en een eigendomsvoorwaarde. In de loop van de geschiedenis van de sociale huisvesting zijn deze inkomensgrenzen regelmatig aangepast, maar noch de vroegere noch de huidige inkomensgrenzen zijn duidelijk onderbouwd en gemotiveerd (Rekenhof, 2015).

In wat volgt trachten we het debat over de doelgroep te verhelderen door drie mogelijke definities van de doelgroep naar voor te schuiven en empirisch te verduidelijken wie tot de aldus gedefinieerde doelgroep behoort.

De eerste definitie vertrekt van een theoretische benadering. Indien zou worden afgegaan op objectieve indicatoren voor woonbehoefte, wie zou dan tot de doelgroep van de sociale huur behoren (en is nog geen sociale huurder)? Bij deze *‘theoretische doelgroep’* hangt veel af van de gebruikte indicatoren voor woonbehoefte. Logischerwijze worden indicatoren voor betaalbaarheid en kwaliteit gebruikt. De meest gehanteerde indicatoren voor betaalbaarheid zijn gebaseerd op de methode van de maximale woonquote en op de methode van het resterend inkomen (Winters *et al.*, 2013). Voor kwaliteit kan gebruik worden gemaakt van een indicator die gebaseerd is op antwoorden van bewoners over de woningkwaliteit (en dus eerder subjectief van aard is) of van een indicator gebaseerd op een objectieve technische screening. Elke methode heeft zijn voor- en nadelen (zie voor meer toelichting Winters *et al.*, 2013) en leidt tot verschillende ramingen van de omvang van de doelgroep. In wat volgt kiezen we voor een methode die in het verleden ook al werd toegepast. Dit heeft als voordeel dat de raming van de omvang van de doelgroep voor 2013 kan worden vergeleken met de raming voor 2005, die veelvuldig geciteerd wordt (zie bv. Vlaamse Woonraad, 2014).

De gehanteerde definitie van de *‘theoretische doelgroep’* van de sociale huur is de groep huishoudens die een woning huurt op de private markt en een woonquote heeft van meer dan 30% en/of een woning bewoont die op basis van de antwoorden van de bewoners niet voldoet aan de indicator voor de fysische staat. De groep is daarbij ook beperkt tot de 2 laagste inkomensquintielen. De redenering daarachter is dat wie een hoger inkomen heeft, theoretisch in staat zou moeten zijn een woning te huren van een redelijke staat.

Het betreft een erg ruwe definitie, die zeker nog verder verbeterd kan worden. Zo zou de afgrenzing van het inkomen (de onderste 40% inkomens) kunnen worden verfijnd door ze te differentiëren naar gezinstype. Zo ook zou de subjectieve kwaliteitsindicator kunnen worden vervangen door de objectieve indicator en de betaalbaarheidsindicator gebaseerd worden op de budgetmethode. Eveneens

voor kritiek vatbaar is dat wie eigenaar is van een woning niet tot de doelgroep wordt gerekend. Van der straeten en Ryckewaert (2015b) wijzen er op dat ook op de eigendomsmarkt een aanzienlijke groep huishoudens als woonbehoeftig kan worden beschouwd, namelijk gezinnen die bij gebrek aan een goed alternatief op de huurmarkt een ondermaatse woning kopen of blijven bewonen en over onvoldoende middelen beschikken om deze te renoveren. Ze ramen op basis van het GWO de omvang van deze groep op 119 000 huishoudens. Deze groep bevat wat in de literatuur bekend staat als ‘noodkopers’, maar ook ouderen die wonen in een ondermaatse woning en niet over de middelen beschikken om hun woning te renoveren. Ook dit zou men ‘woonbehoeftig’ kunnen noemen.

Als we hierna spreken over de ‘wettelijke doelgroep’ van de sociale huur, dan bedoelen we daarmee de groep die op basis van de wettelijke toelatingsvoorwaarden in aanmerking zou komen voor een sociale huurwoning, maar op het moment van de meting nog geen sociale woning huurt.

Tot slot wordt in discussies over nood aan sociale woning er vaak van uit gegaan dat wie zich opgeeft als kandidaat voor een sociale woning daar ook effectief nood aan heeft. Winters *et al.* (2013) wijzen er op dat dit echter niet noodzakelijk het geval is en dat het bovendien ook waarschijnlijk is dat een groep die effectief woonbehoeftig is, niet te vinden is op de wachtlijst. Daarom besluiten Winters *et al.* (2013) dat de ‘wachtlijst’ een slechte indicator is voor de nood aan een sociale woning. Onderzoek naar de verschillen tussen de groep op de wachtlijst en de doelgroep volgens andere mogelijke definities is echter zinvol om een beter zicht te krijgen op wie effectief op de wachtlijst komt en op de mogelijke drempels tot de sociale huur.

Het onderzoek over de doelgroep van de sociale huur dat hierna kort wordt samengevat, is gebaseerd op steekproefonderzoek (Woonsurvey 2005 en GWO2013). In beide onderzoeken werd aan de respondenten ook gevraagd of ze waren ingeschreven op de wachtlijst, wat een vergelijking mogelijk maakt.

## 2.2 Omvang van de doelgroep van de sociale huur<sup>7</sup>

In tabel 2 wordt de omvang van de doelgroep volgens de 3 definities vergeleken. Behalve voor de wachtlijst van de SVK's zijn dit ramingen op basis van steekproefonderzoek. Volgens administratieve gegevens van de VMSW zijn er meer kandidaat-huurders.<sup>8</sup> Omdat we de profielen van de huishoudens tussen de 3 mogelijke doelgroepdefinities willen vergelijken, werken we verder met de steekproefgegevens.

Voor de SVK's zijn er enkel de administratieve cijfers. Deze bevatten wel dubbeltellingen voor wie ingeschreven is bij meerdere SVK's en ook voor personen die zich meer dan één keer kandidaat stellen bij een SVK (bijvoorbeeld een meerderjarig kind dat kandideert samen met zijn ouders en ook alleen inschrijft). De wachtlijst voor de SVK's bevat ook aanvragen voor mutaties en huishoudens die ingeschreven zijn bij een SHM.

<sup>7</sup> Voor meer gedetailleerde gegevens: zie Heylen (2016c).

<sup>8</sup> In 2013 waren er volgens de administratieve gegevens 104 986 ‘unieke kandidaat-huurders’ voor een woning bij een SHM, d.w.z. dat wie kandidaat is bij meerdere SHM's slechts een keer meegeteld is. Aanvragen voor mutaties zijn wel inbegrepen in dit cijfer. Zonder de aanvragen voor mutaties bedraagt het aantal kandidaat-huurders 92 997.



**Tabel 2 Ramingen van de doelgroep van de sociale huur (voor wie nog geen sociale woning heeft), in absolute aantallen (afgerond op 1 000-tallen) en in % van de private huurders**

	Theoretische doelgroep (*)	Wettelijke doelgroep (*)	Wachtlijst SHM's (*)	Wachtlijst SVK's (**)
2005	176 000 (38%)	183 000 (39%)	43 000 (9%)	n.b.
2013	256 000 (47%)	232 000 (42%)	71 000 (13%)	25 310
2014		282 000 (51%)		

Bron: (\*) Woonsurvey 2005, GWO 2013, berekeningen door Heylen (2016), (\*\*) VMSW administratieve data

Tabel 2 toont dat de omvang van de doelgroep van de sociale huur sterk afhankelijk is van de definitie van de doelgroep. Het aantal kandidaat-huurders op de wachtlijst blijft ver onder de geraamde wettelijke en theoretische doelgroep. De theoretische doelgroep valt in 2013 iets groter uit dan de wettelijke doelgroep, wat nog niet het geval was in 2005.

Tussen 2005 en 2013 zien we een aangroei van de doelgroep volgens elk van de drie mogelijke definities. In die periode is de private huurmarkt aangegroeid met 90 000 huishoudens, als gevolg van de toename van het aandeel van de private huur en van de bevolkingsaangroei. Een deel van de toename van de doelgroep is hieraan toe te schrijven. Maar daarnaast spelen ook andere factoren een rol.

## 2.2.1 Theoretische doelgroep

Bijna de helft van de private huurders hoort in 2013 tot de theoretische doelgroep. Tussen 2005 en 2013 is de theoretische doelgroep toegenomen met 80 000 huishoudens, wat naast de al genoemde verklaringen toe te schrijven is aan de afgenomen betaalbaarheid in de private huur (volgens de maximale woonquote). Het laagste inkomensquintiel bij de theoretische doelgroep was al in 2005 sterk oververtegenwoordigd en blijft dat ook in 2013. De toename in deze doelgroep situeert zich enkel binnen het tweede en derde inkomensquintiel. Bij werklozen en wie ziek of arbeidsongeschikt is, bedraagt het aandeel van de private huurders dat tot de theoretische doelgroep behoort, meer dan twee derde. Voor werkenden is het maar een derde, maar ook deze groep groeide sinds 2005. Deze 2 elementen wijzen er op dat de toename van de theoretische doelgroep zich niet zozeer aan de onderkant van de inkomensverdeling heeft afgespeeld, maar bij de relatief iets betere inkomens. Indien het resterend inkomen als indicator gebruikt zou zijn (budgetmethode), zou de omvang van de theoretische doelgroep in 2013 kleiner zijn (174 000 huishoudens). De budgetmethode classificeert immers minder huishoudens in de groep met een betaalbaarheidsprobleem dan de methode van de maximale woonquote.

Wat leeftijd betreft, blijft in 2013 de oudere groep (65 jaar en ouder) het sterkst vertegenwoordigd, maar is tussen 2005 en 2013 bij de jongere groepen een inhaalbeweging zichtbaar. Verder blijkt het huishoudtype van cruciaal belang te zijn voor de theoretische doelgroep: voor huishoudtypes met maar één inkomen (alleenstaanden en eenoudergezinnen) is het aandeel private huurders dat tot de theoretische doelgroep behoort veel groter dan bij de koppels. Voor alleenstaanden is dit 61%, voor eenoudergezinnen 66%. Ook tussen deze groepen zou het verschil minder groot zijn geweest als het resterend inkomen zou gebruikt zijn in de berekening.

### 2.2.2 Wettelijke doelgroep

De omvang van de wettelijke doelgroep wordt bepaald door de wettelijke voorwaarden om toegang te krijgen tot de sociale huur. Tussen einde 2005 en einde 2013 zijn de inkomensgrenzen niet verhoogd. Met de invoering van het Kaderbesluit Sociale Huur in 2007 werd wel de mogelijkheid voorzien om verhoogde inkomensgrenzen toe te passen in gemeenten die een leefbaarheidsplan opmaakten. Op 1 juli 2015 beschikten slechts zes gemeenten over dergelijk leefbaarheidsplan (Winters *et al.*, 2015). Vanaf 2014 werden de inkomensgrenzen met 13% opgetrokken.

Volgens de berekening is tussen 2005 en 2013 de wettelijke doelgroep toegenomen met afgerond 50 000 huishoudens. In dezelfde periode nam de sociale woningvoorraad van SHM's toe met 11 741 woningen (Studiedienst Vlaamse Regering).<sup>9</sup> Mochten ook de realisaties van de andere actoren zijn meegeteld, zou het resultaat iets hoger liggen, maar alvast is hiermee duidelijk dat de aangroei van de woningvoorraad verre van gelijke tred hield met de groei van de groep die wettelijk in aanmerking kwam. In 2014 werden de toegangsgrenzen opgetrokken. Worden deze grenzen toegepast op de geïndexeerde inkomens, dan neemt de wettelijke doelgroep toe met nogmaals 50 000 huishoudens.

In de inkomensverdeling situeert de wettelijke doelgroep zich voornamelijk in de eerste 2 inkomensquintielen. Met het optrekken van de inkomensgrens in 2014 voldoet nagenoeg iedereen in deze quintielen aan de voorwaarden, en ook bijna een kwart van het derde deciel. Deze beleidswijziging heeft er ook voor gezorgd dat relatief meer werkenden in aanmerking kwamen. In 2014 behoort één op drie huishoudens met een tewerkgestelde referentiepersoon tot de wettelijke doelgroep, waar dit in 2013 nog maar één op vier was. Daarmee lijkt de aanpassing van de inkomensgrens effectief ook het resultaat te hebben dat beoogd werd, met name om werkenden met een laag inkomen ook toegang te geven tot de sociale huisvesting.

Bij de beschrijving van de wettelijke doelgroep valt verder de sterke aanwezigheid op van eenoudergezinnen (76% van de eenoudergezinnen die privaat huren, behoort tot de doelgroep in 2013, 85% in 2014). Het verschil met de alleenstaanden is groot. Hier behoort 40% van de private huurders tot de wettelijke doelgroep. Bij de theoretische doelgroep was er niet zo'n groot verschil tussen alleenstaanden en eenoudergezinnen. Een analyse van de inkomensgrenzen wijst uit dat een alleenstaande met één kind in aanmerking komt tot in het zesde inkomensquintiel, een alleenstaande zonder kind tot in het vijfde quintiel en een koppel met 2 kinderen slechts tot in het derde quintiel (Heylen, 2016b). De redenering die gehanteerd wordt bij de inkomensgrensbepaling volgens huishoudtype is niet gekend, en vraagt om een verdere evaluatie.

Tussen de wettelijke en de theoretische doelgroep bestaat een grote overlap. In 2013 behoorde 66% van de theoretische doelgroep ook tot de wettelijke doelgroep, in 2014 was dit zelfs 75%. Indien voor de afbakening van de theoretische doelgroep het resterend inkomen als norm zou zijn gebruikt, zou de overlap zelfs 90% en meer bedragen. Dit wijst er alvast op dat de wettelijke doelgroepafbakening in belangrijke mate tegemoet komt aan een objectieve theoretische maatstaf voor de nood aan sociale huisvesting.

Toch is het ook interessant om na te gaan wie van de theoretische doelgroep niet tot de wettelijke doelgroep behoort. Dit zijn vooral huishoudens met een iets beter inkomensprofiel (vooral tweede quintiel), die ook in belangrijke mate tewerkgesteld zijn. Maar vooral valt op dat de groep voor meer

<sup>9</sup> <http://www.4dar.vlaanderen.be/sites/svr/Cijfers/Pages/Excel.aspx>, geraadpleegd op 3 februari 2016.

dan 90% uit alleenstaanden bestaat, wat opnieuw een indicatie is dat de wettelijke inkomensdifferentiatie naar gezinstype niet overeenkomt met de objectieve nood.

Ook in de omgekeerde richting bestaat er overlap: in 2013 behoorde 76% van de wettelijke doelgroep ook tot de theoretische doelgroep. Dat niet iedereen die wettelijk in aanmerking komt ook een 'objectieve nood' heeft, is o.a. omdat in de huidige woonsituatie toch is voldaan aan de betaalbaarheidsnorm. Het betreft hier vaak huishoudens die er in slaagden een relatief goedkope woning te huren, maar die hiervoor meestal hebben ingeboet aan de nodige woningkwaliteit. Met de verhoging van de inkomensgrenzen in 2014 is de overlap gedaald naar 71%, dit omdat (zoals hoger reeds aangegeven) een relatief iets sterkere inkomensgroep de wettelijke doelgroep heeft vervoegd.

### 2.2.3 Wachtlijst sociale huur

Slechts een minderheid van de huishoudens die tot de theoretische of wettelijke doelgroep behoren (resp. 21% en 23%), staat ingeschreven op de wachtlijst voor een sociale huurwoning. Men kan zich dan ook afvragen wat mensen er toe beweegt of van weerhoudt om een woning te huren waarvan de huurprijs aanzienlijk lager is dan in de private huur (zie verder). Een multivariate analyse op de resultaten van het GWO toont *ceteris paribus* geen significant effect van het inkomen. Wel blijken werklozen en vreemdelingen van buiten de EU zich relatief meer kandidaat te stellen, stellen bewoners van woningen in slechte staat zich meer kandidaat en schrijven private huurders in groot- en regionaalstedelijk gebied zich relatief meer in dan in andere gebieden. Dit wijst er op dat groepen die moeilijker toegang hebben tot betaalbare private huurwoningen, omwille van hun eigen situatie of omwille van een beperkt aanbod, zich eerder zullen inschrijven voor een sociale woning dan anderen. Voor mensen die hun werk verloren, kan - door het gedaalde inkomen - de betaalbaarheid van de huidige private huurwoning onder druk komen te staan. Dit draagt vermoedelijk bij tot een grotere geneigdheid om zich kandidaat te stellen voor een sociale huurwoning.

## 2.3 Beleidsvragen

Om te bepalen wie tot de doelgroep van de sociale huur dient te behoren, zijn er verschillende beleidsvisies. Het behoort tot de verantwoordelijkheid van de politiek om die keuze te maken. Dit neemt niet weg dat een beleid moet onderbouwd zijn met een degelijke diagnose van de beoogde maatschappelijke problematiek en een analyse van de mogelijke oplossingen. Een duidelijke visie op sociale huisvesting vergt duidelijke en onderbouwde keuzes w.b. doelgroep, toewijzingsregels, financiering en bestuurlijke organisatie. Winters *et al.* (2007) definiëren vier mogelijke modellen, die elk een logische combinatie zijn van verschillende beleidsopties. O.a. de Vlaamse Woonraad (2014), het Rekenhof (2015) en Vandromme (2015) verwijzen naar deze modellen en bepleiten een consequente keuze. Voor de bespreking van de mogelijke doelgroepen bieden deze modellen een houvast. We beperken ons hierna tot de 2 extreme modellen.

Het eerste model is het 'sociaal vangnet'. In dit model is de doelgroep beperkt tot wie op eigen kracht niet over een betaalbare en kwaliteitsvolle woning kan beschikken en wordt voorrang gegeven aan gezinnen in de meest precaire situaties. Het is een model dat vertrekt vanuit de visie dat het Grondwettelijk recht op wonen primeert. In het model van de 'volkshuisvesting' is de sociale huur toegankelijk voor een brede groep. Door ook te verhuren aan relatief iets beter gesitueerde huishoudens kunnen de verhuurders inkomsten genereren die mee kunnen ingezet worden voor het huisvesten van de zwakkeren.

De doelgroep in het sociaal vangnetmodel zal beperkter van omvang zijn dan de doelgroep in een model van volkshuisvesting. Waar in het laatste model de grens moet liggen, is vooral een kwestie van politieke keuzes. We gaan er hier niet verder op in.

Als het gaat over de afbakening van de doelgroep van het vangnetmodel kunnen empirische analyses meer houvast bieden. Het komt er dan immers op aan na te gaan wie een effectieve nood heeft. Dit is de benadering die hoger is gevolgd bij het bepalen van de theoretische doelgroep. Voor het afbakenen van deze theoretische doelgroep hanteert men best normen die algemeen aanvaard zijn. In dit hoofdstuk hebben we maar één concrete uitwerking nader belicht. Alternatieven zijn zeker denkbaar en de methodiek kan ook nog verder worden verfijnd. Maar de benadering die hier is gevolgd, geniet een zekere maatschappelijke consensus, getuige de vele verwijzingen die in het verleden al zijn gemaakt naar ramingen voor 2005 (zie o.a. Vlaamse Woonraad, 2014).

De ramingen die in dit hoofdstuk werden toegelicht, tonen een grote overeenstemming tussen de doelgroep die vandaag wettelijk in aanmerking komt voor een sociale huurwoning en de theoretische doelgroep. Als er naar gestreefd zou worden beide afbakeningen nog beter op elkaar af te stemmen, kunnen op basis van de overlap (en het gebrek aan overlap) alvast concrete suggesties worden geformuleerd. Een van deze suggesties is om de differentiatie van de inkomensgrenzen naar gezinstype in de regelgeving te evalueren en beter af te stemmen op de objectief vastgestelde noden. Daarbij ligt het voor de hand om de betaalbaarheid als norm te stellen. Idealiter ligt de grens op het inkomen vanaf waar een woning die overeenstemt met de behoeften niet meer betaalbaar is. De suggestie van Vandromme (2015) om na te gaan of en hoe de inkomensvoorwaarden gedifferentieerd kunnen worden naar gemeente, sluit hier bij aan. Immers, in duurdere gemeenten zal al bij een lager inkomen de betaalbaarheidsgrens bereikt zijn. In welke mate de overheid hiervoor moet compenseren, is opnieuw een beleidskeuze. Maar betaalbaarheidsanalyses kunnen alvast verduidelijken wat de implicaties zijn van de verschillende opties.

Naast de inkomensvoorwaarde kan ook de eigendomsvoorwaarde kritisch bekeken worden. Ook huishoudens die bij gebrek aan een betaalbaar alternatief op de huurmarkt noodgedwongen een ondermaatse eigen woning aanschaffen of in een onaangepaste woning blijven wonen omdat ze niet de nodige middelen hebben om de staat van hun woning te verbeteren, zou men kunnen bestempelen als 'woonbehoeftig'. Deze groep ook toegang verlenen tot de sociale huisvesting zou echter logischerwijze inhouden dat de opbrengsten uit een verkoop van de eigen woning mee worden ingebracht in de berekening van het inkomen. Dit roept meteen ook de ruimere vraag op naar de wijze waarop bij de bepaling van het inkomen rekening moet worden gehouden met vermogen. Sleutelen aan de toegangsvoorwaarden kan wenselijk zijn. We komen hier in volgend hoofdstuk nog uitgebreid op terug.

Het grote heikele punt wat betreft doelgroepafbakening is en blijft de bijzonder grote nood aan ondersteuning die zo wordt aangetoond. Heel ruw gesteld zouden op basis van objectieve gegevens meer dan 250 000 huishoudens, die vandaag in de private huur te vinden zijn, aanspraak maken op steun in hun huisvestingssituatie. Rekenen we hierbij ook de 'noodkopers', dan zijn dit er nog 120 000 meer. Behalve sociale huisvesting zouden ook andere beleidsinstrumenten kunnen worden ingezet om deze huishoudens betaalbaar en kwaliteitsvol te laten wonen. De afweging tussen deze instrumenten hebben we in dit onderzoek niet gemaakt. Maar nogmaals wordt hiermee duidelijk hoe groot de inspanningen zijn die vereist zijn om het grondwettelijk recht op wonen verder inhoud te geven.

In 2014 werden de inkomensgrenzen voor toegang tot de sociale huisvesting verhoogd. Daarmee is de wettelijke doelgroep toegenomen met 50 000 huishoudens. De aanpassing lijkt ook effectief het resultaat te hebben dat beoogd werd bij de invoering, met name om werkenden met een laag inkomen ook de kans te geven zich kandidaat te stellen voor een sociale huurwoning. Dergelijke doelstelling past

eerder in het model van een verruimde sociale huisvesting. Of dit dan wel het vangnetmodel moet worden nagestreefd, is een politieke keuze. De hier toegelichte cijfers tonen echter dat in de huidige situatie er weinig ruimte lijkt te zijn voor een breder huisvestingsmodel zonder de kansen op een betere woonsituatie voor gezinnen met een woonnood te verminderen. Tot deze conclusie komt ook Vandromme (2015):

*Het sociaal huurstelsel zoals dat in het Kaderbesluit Sociale Huur wordt uitgewerkt, is dus geen zuiver model van sociaal vangnet en gaat ruimer dan men met een model van sociaal vangnet zou nastreven. De vraag is of dit kader in overeenstemming is met de maatschappelijke realiteit van het beperkte woningaanbod (Vandromme, 2015, p. 33).*

En verder:

*Met een beperkt sociaal huuraanbod geen strikte woonbehoeftecriteria bepalen, is in strijd met het grondrecht op wonen van de allervaksten. Aangezien - zoals gezegd - grondrechten progressief moeten verwezenlijkt worden, dient men dus te beginnen met de meest zwakke personen (Vandromme, 2015, p. 36).*

Tot slot formuleren we nog een onderzoeksvraag. De hier besproken studies hebben een bijdrage geleverd tot kennis over de in- en uitstroom in de sociale huisvesting. Een leemte in het onderzoek betreft de vraag waarom huishoudens met een effectieve woonnood zich niet kandidaat stellen voor een sociale woning. Over de mogelijke drempels biedt het onderzoek tot op vandaag nog weinig zicht.

### 3. Sociale huurders en kandidaat-huurders<sup>10</sup>

Hoewel heel wat informatie beschikbaar is over sociale huurders en kandidaat-huurders bleef het beeld tot op heden grotendeels statisch.<sup>11</sup> Met onderzoek over de in- en uitstroom in de sociale huur hebben we geprobeerd de dynamiek in kaart te brengen. Vragen waren o.a. wie van de doelgroep wel en wie niet op de wachtlijst terecht komt, hoe lang een kandidaat op de wachtlijst blijft, wie van de wachtlijst wordt geschrapt en wie een woning krijgt toegewezen, wie uitstroomt. Dit alles wordt zo goed mogelijk beschreven in het kwantitatieve onderzoek. De VMSW leverde daarvoor meerdere (geanonimiseerde) databestanden met gegevens voor zowel SHM's als SVK's. In tegenstelling tot vorig hoofdstuk, waar we rapporteerden op basis van steekproefonderzoek, laten deze administratieve data meer detail in de analyses toe. De verschillen die naar voor komen tussen (kandidaat)-huurders werpen al enig licht op mogelijke verklaringen voor de vaststellingen. Toch blijven deze steeds hypothetisch. Tijdens aanvullend kwalitatief onderzoek werden de hypothetische verklaringen nader onderzocht. Daarvoor vonden gesprekken plaats met kandidaat-huurders en uitgestroomde huurders.

De structuur van dit hoofdstuk volgt de chronologie van de in- en uitstroom in de sociale huur. We vertrekken van de kandidaat-huurders, beschrijven vervolgens de zittende huurders en de instroom, en ten slotte de uitstroom, om net zoals in vorig hoofdstuk te eindigen met de beleidsvragen.

#### 3.1 Kandidaat-huurders

##### 3.1.1 Kandidaat-huurders SHM's

###### 3.1.1.1 Profiel van de kandidaat-huurders

Op 31 december 2013 stonden 92 997 'unieke' kandidaten op de wachtlijst voor een sociale huurwoning bij een SHM.<sup>12</sup> Van deze kandidaat-huurders behoort bijna de helft tot het laagste inkomens-deciël. Met een aandeel van 68,5% in het laagste quintiel en 20,2% in het tweede quintiel komt het profiel van deze groep sterk overeen met het profiel van de instromers. Het gaat ook hier dus over een groep met erg zwakke inkomens. Bijna een op 2 kandidaat-huurders zijn alleenstaanden. Kandidaat-huurders die niet de Belgische nationaliteit hebben, komen relatief meer voor op de wachtlijst dan bij de instroom.

Om de 2 jaar wordt de wachtlijst van de kandidaat-huurders geactualiseerd. De kandidaat-huurders ontvangen dan een brief met de vraag hun kandidatuur te bevestigen en er vindt opnieuw een controle van het inkomen plaats om te zien of de kandidaat nog voldoet aan de voorwaarden. Wie de kandidatuur niet bevestigt of niet langer voldoet aan de toegangsvoorwaarden, wordt van de wachtlijst

<sup>10</sup> Voor meer gedetailleerde informatie: zie Heylen (2016a), en Pannecoucke en De Decker (2016c).

<sup>11</sup> Een van de weinige uitzonderingen daarop is de analyse van Peeters en De Decker (1997) op basis van gegevens van SHM's voor 1995/96. Deze auteurs brengen het profiel van de zittende huurders, de instromers en de uitstromers in beeld naar inkomen en gezinssituatie.

<sup>12</sup> Aanvragen voor mutaties zijn niet inbegrepen.

geschrapt. Daarnaast wordt de kandidaat geschrapt indien 2 keer niet ‘gemotiveerd’ is ingegaan op een woningaanbod. Verder kan ook de kandidaat zelf om schrapping vragen, bijvoorbeeld als de gezinssituatie verandert, de kandidaat gaat inwonen bij een nieuwe partner, terug gaat inwonen bij de ouders of wordt opgenomen in een instelling. Ook overlijden is een reden tot schrapping. De SHM’s registreren de redenen om te schrappen niet. De hierna genoemde verklaringen voor verschillen tussen groepen blijven dan ook hypothetisch.

Het profiel van de geschrapte kandidaat-huurders sluit sterk aan bij het profiel van de kandidaat-huurders. Bij de schrappingen is een iets hoger aandeel (52,5%) gesitueerd in het eerste inkomens-deciël dan bij de kandidaat-huurders (49,1%). Mogelijk (maar dus hypothetisch) zien we hier de uitval van de zwakste groep naar aanleiding van de actualisatie. Voor deze groep is het allesbehalve vanzelfsprekend de kandidatuur te bevestigen, omdat ze de brief met de vraag tot actualisatie niet begrijpen, omdat er een drempel is om contact te nemen met de SHM, omdat ze verhuisd zijn en hun adres niet hebben veranderd... Toch blijft het al bij al maar een licht effect. Vermeld kan worden dat op dit vlak bijzondere inspanningen gebeuren. Zo bleek uit het onderzoek over het verlaten van psychiatrische instellingen dat begeleiders zich inzetten om de administratieve verplichtingen in orde te brengen en te houden, zodat de personen hun plaats op de wachtlijst kunnen behouden (Pannecoucke & De Decker, 2014). Het Kaderbesluit Sociale Huur van 2007 voerde ook het begrip ‘basisbegeleidingstaken’ in. Deze basisbegeleidingstaken werden in een Ministerieel Besluit van 21 december 2007 nader omschreven. SHM’s en SVK’s kregen zo de taak kandidaat-huurders laagdrempelig en klantvriendelijk te onthalen en te informeren over hun verplichtingen. Dit besluit vermeldt niet uitdrukkelijk welke initiatieven SHM’s en SVK’s moeten nemen om schrapping te voorkomen. Tijdens een bevraging gehouden in 2011 bij SHM’s en SVK’s werd daarnaar geïnformeerd (Winters *et al.*, 2011). Zo meldde bijvoorbeeld 59% van de SHM’s de kandidaat-huurder te contacteren indien een reactie uitblijft op de herinneringsbrief bij actualisatie en 49% in dit geval de begeleidende diensten of het OCMW te contacteren. De SVK’s meldden minder dan de SHM’s de kandidaat te contacteren (38%), maar proberen vooral schrapping te vermijden door de begeleidende diensten of het OCMW te verwittigen (65%). In de visitatierapporten zijn voorbeelden van nog andere initiatieven te vinden. Zo voorzien sommige SHM’s tijdens de actualisatieperiode bijkomende permanentiemomenten (Pannecoucke & De Decker, 2016c).

De VMSW-data voor de periode 2012-2013 laten ook zien dat het aandeel gezinnen uit inkomens-deciëlen 8 tot 10 dat geschrapt is dubbel zo hoog ligt dan het aandeel kandidaat-huurders in 2013 in deze inkomensdeciëlen. Binnen deze deciëlen komt men immers niet meer in aanmerking voor instroom in de sociale huur volgens de inkomensvoorwaarden.

### 3.1.1.2 Wachttijd

Uit het kwalitatieve onderzoek bleek dat verschillende kandidaat-huurders bij hun inschrijving te horen kregen dat ze 6 à 7 jaar moeten wachten op een sociale woning. Wanneer we de cijfers erbij halen krijgen we echter een ander beeld: wie in 2012-2013 een woning kreeg toegewezen, stond op dat ogenblik gemiddeld 3,1 jaar op de wachtlijst. De kans om een sociale woning toegewezen te krijgen, is het hoogst in de eerste 200 dagen na de inschrijving, daarna daalt de kans om pas vanaf 800 dagen weer groter te worden dan tijdens de eerste 200 dagen.

Sommige groepen krijgen sneller een woning toegewezen dan andere. Zo ligt de gemiddelde wachttijd iets lager voor het laagste inkomensdeciël (2,85 jaar). In een multivariate analyse, waarbij het effect wordt berekend voor een gelijk niveau van andere relevante kenmerken, kent het laagste deciel de

grootste instroomkans onder de kandidaat-huurders. Deze kans ligt 17% lager in deciel 2 en 16% lager in deciel 3.

Bij de leeftijd valt de korte wachttijd en hogere instroomkans op voor de jongste leeftijdsgroepen (onder de 24 jaar) en de oudste (85 en ouder). Ook voor alleenstaanden is de wachttijd gemiddeld korter. Bij gezinnen neemt de wachttijd vooral toe vanaf het vierde gezinslid. Op vlak van nationaliteit is de wachttijd voor niet-Belgen langer dan voor Belgen, maar in de multivariate analyses is dit effect kleiner en enkel nog zichtbaar voor de kandidaten met een niet-EU-nationaliteit.

Op vlak van woningkenmerken kwamen ook verschillen naar voor. Zo blijkt de instroomkans volgens het regressiemodel 25% hoger bij appartementen dan bij eengezinswoningen. Voor woningen met vier of meer slaapkamers dient men ook langer dan gemiddeld te wachten, wat gelinkt is aan de langere wachttijden voor grote gezinnen. De kans op instroom ligt verder 10% hoger bij woningen voorbehouden voor bejaarden en 12% hoger bij woningen voor rolstoelgebruikers. Naar gebiedstype valt vooral de lange wachttijd in de centrumsteden (maar niet in de grootsteden) op. De kans op instroom is (ook multivariaat) het grootst in het stedelijk gebied rond Brussel, waar ook de wachttijd relatief korter is.

Interessant is verder om vast te stellen dat de gemiddelde wachttijd van 16-17-jarigen 3,6 maanden bedroeg. Deze groep kan enkel met een versnelde toewijzing in het kader van Bijzondere Jeugdbijstand instromen.

De verschillen in wachttijden (en ook de eerder beperkte verschillen tussen het profiel van de kandidaten en van de instromers, zie verder) vinden hun oorzaak in een combinatie van toewijzingsregels, de beschikbaarheid van geschikte woningen voor de kandidaten en de voorkeur die de kandidaat-huurder aangeeft bij de inschrijving. Het onderzoek laat niet toe oorzakelijke verbanden vast te stellen. De verklaringen die hierna volgen, blijven dan ook nu weer hypothetisch.

Zo kan de kortere wachttijd en grotere instroomkans voor kandidaten uit het laagste inkomensdeciël mogelijk (deels) worden verklaard door een hogere verhuisnood en bijgevolg minder strikte voorkeuren. Uit het kwalitatief onderzoek bleek alvast dat de voorkeuren die de kandidaat-huurders opgeven bij de inschrijving enorm variëren en dat de ernst en de dringendheid van de woonnood een rol spelen. Wie het financieel moeilijk heeft, blijkt een ruime voorkeur op te geven. Kandidaten met een hoger inkomen zijn meer selectief wat betreft het geprefereerde woningtype en regio. Wie dringend nood heeft aan een woning, zal snel het eerste aanbod aanvaarden. Wie het zich kan permitteren, durft het eerste aanbod te weigeren, en staat dus langer op de wachtlijst.

De toewijzingsregels lijken niet tot gevolg te hebben dat bepaalde inkomensgroepen sterke voorrang genieten. Mogelijk is er wel een licht effect van het systeem van versnelde toewijzing in de kortere wachttijd in het eerste inkomensdeciël, in het bijzonder voor de groep van 16-17 jaar. Ook de korte wachttijden voor de groep 19-24 jaar kan hiermee te maken hebben. Voor de oudste groep (85 jaar en ouder) kan de kortere wachttijd een gevolg zijn van de toepassing van voorrang voor de doelgroep 'ouderen'. Hoewel hiervoor vaak de leeftijdsgrens van 55 of 60 jaar wordt gebruikt, achten we het mogelijk dat de relatief snelle instroom van de alleroudste groep te maken heeft met het nieuwe aanbod aan woningen dat de laatste jaren werd gerealiseerd aansluitend bij woonzorgcentra en waarbij de bewoners dus gemakkelijk toegang krijgen tot de zorg die vanuit deze centra wordt verstrekt.

De langere wachttijden voor de grotere gezinnen kunnen een verklaring vinden in een relatief minder groot aanbod aan woningen voor deze groep. Vanuit de sector wordt aangevoerd dat dit ook te maken kan hebben met de voorwaarde 'rationele bezetting', die in de sociale huisvesting redelijk streng is.

Dat kandidaten met de nationaliteit van een niet-EU land gemiddeld langer moeten wachten dan kandidaten van Belgische nationaliteit, kan zijn omdat er relatief meer grote gezinnen bij deze groep



voorkomen of omdat ze zich vaker in de steden willen vestigen. Daarnaast speelt mogelijk ook het effect van toepassing van het criterium 'lokale binding' bij de toewijzing.

Verder bleek uit het kwalitatief onderzoek dat de wachtlijst ontmoedigend is voor de kandidaat-huurders. Dit is in de eerste plaats omdat deze zeer ondoorzichtig is. Kandidaten begrijpen niet hoe bepaald wordt wie de eerstvolgende vrije woning toegewezen krijgt. Informeert de kandidaat bij de SHM naar de plaats op de wachtlijst, dan kan hij de volgende dag al voorbij gestoken zijn door andere kandidaten. De SHM kan daarom ook weinig zeggen over de te verwachten wachttijd. De onduidelijkheid en onzekerheid over een mogelijke toewijzing tast het vertrouwen aan en voedt geruchten dat de toewijzing niet correct zou verlopen. Daarbij is er ook onbegrip, zowel over het feit dat mensen in een noodsituatie niet geholpen worden (en dus voorrang moeten krijgen) als over de vaststelling dat andere groepen zo lang moeten wachten.

### 3.1.1.3 Motieven en hindernissen om in te schrijven op de wachtlijst

Uit het kwalitatief onderzoek blijkt dat financiële argumenten de voornaamste zijn om zich kandidaat te stellen voor een sociale woning bij een SHM. Respondenten verwijzen naar een laag inkomen ende lage huurprijzen. Voor sommige respondenten was ook een acute woonnood de reden om zich in te schrijven, bijvoorbeeld een uithuiszetting of onbewoonbaarverklaring, een persoonlijke crisissituatie. Voor anderen was de keuze eerder toekomstgericht, bijvoorbeeld een moeilijke relatie met familie of partner of het ouder worden. De woonzekerheid die de sociale huisvesting biedt, werd zelden expliciet vermeld, maar bleek voor sommigen wel een achterliggende factor. Terwijl het voor sommigen evident was om zich in te schrijven, hebben anderen er langer over gedaan. Het beeld van de sociale huisvesting als opvangnet blijkt een hindernis, maar ook een te zware persoonlijke problematiek kan maken dat de energie ontbreekt om een initiatief tot inschrijving te nemen.

Uit het kwalitatief onderzoek bleek dat het aanbod van de SHM's bij de kandidaat-huurders vaak bekend werd via familie of vrienden. Winters *et al.* (2011) stelden ook al vast dat de meerderheid van de kandidaat-huurders (65%) op eigen initiatief contact zoekt met de SHM en slechts een minderheid hier terecht komt na doorverwijzing.

De inschrijvingsprocedure voor een sociale woning is complex en vraagt dat kandidaat-huurders meerdere administratieve stukken voorleggen. Omdat dit een belangrijke drempel voor toegang tot de sociale huisvesting kan zijn, doen de verhuurders inspanningen om de kandidaat-huurder goed te informeren en doorheen deze procedure te loodsen. Ook dit werd opgelegd in het Ministerieel Besluit over de basisbegeleidingstaken. Winters *et al.* (2011) stellen vast dat kandidaat-huurders de SHM via meerdere kanalen kunnen contacteren. De kantoren zijn doorgaans altijd geopend in de voormiddag en klanten kunnen vaak ook terecht op andere plaatsen dan in het hoofdkantoor. Bij 45% van de SHM's is het ook mogelijk om in te schrijven bij een andere instantie. Een persoonlijk gesprek met de kandidaat-huurder is geen wettelijke voorwaarde voor inschrijving en bij de meerderheid van de SHM's kan men ook zonder gesprek inschrijven. Uit de visitatierapporten en gesprekken met SHM's tijdens het kwalitatief onderzoek blijkt echter dat SHM's vaak tijd nemen voor een uitgebreid intakegesprek. Sommige SHM's werken aan goed begrijpbare inschrijvingsformulieren.

### 3.1.2 Kandidaat-huurders SVK's

De kandidaat-huurders bij SVK-woningen hebben duidelijk een zwakker inkomensprofiel dan de kandidaat-huurders bij een SHM. We vergeleken de inkomens van de kandidaat-huurders bij SVK's met de inkomens van de kandidaat-huurders bij SHM's in het GWO. Bijna de helft van de alleenstaanden op de wachtlijst voor een SVK-woning heeft eind 2012 een inkomen dat niet meer bedraagt dan 868 euro,<sup>13</sup> ongeveer 42% van de gezinnen heeft een inkomen kleiner of gelijk aan 1 210 euro.<sup>14</sup> Bij de kandidaten voor een SHM-woning in 2013 valt maar 17% van de alleenstaanden onder de grens van 868 euro, terwijl 9% van de gezinnen een inkomen heeft van minder dan 1 210 euro.

Ook andere gegevens over de SVK-woningzoekenden maken duidelijk dat het over een groep gaat die erg kwetsbaar is en een ernstig woonprobleem heeft. De SVK's registreren wat het voornaamste probleem is. Voor 30% van de kandidaat-huurders is de voornaamste reden om zich in te schrijven voor een SVK-woning dat ze meer dan 35% van hun inkomen aan de huur besteden, voor 6% is dit een verblijf in de gevangenis, een instelling of in een opvangtehuis en voor nog eens 6% dat het gezin woont in een woning die niet is aangepast aan de gezinssamenstelling (volgens de criteria gehanteerd binnen de Vlaamse huursubsidie). Alleenstaanden zijn bij de kandidaat-huurders voor SVK's nog meer oververtegenwoordigd dan bij de SHM's. Maar liefst 72% van alle kandidaten voor een SVK was in 2012 alleenstaande, terwijl dit aandeel 49% bedroeg voor de SHM-kandidaten in 2013.

Neemt de meerderheid van de kandidaat-huurders bij een SHM op eigen initiatief contact om zich in te schrijven, dan is het beeld bij de SVK's net omgekeerd. Twee op drie kandidaat-huurders komt bij een SVK terecht na doorverwijzing en slechts een op drie op eigen initiatief (Winters *et al.*, 2011).

De kantoren van de SVK's zijn gemiddeld minder uren geopend dan de kantoren van de SHM's. Daar tegenover staat dat klanten van SVK's gemakkelijker op andere plaatsen dan in het hoofdkantoor terecht kunnen. De grote meerderheid van de SVK's (81%) laat toe om ook bij een andere instantie een aanvraag in te dienen (Winters *et al.*, 2011).

Inschrijven bij een SVK heeft duidelijk meer voeten in de aarde dan bij een SHM. De helft van de SVK's heeft drie of vier contacten nodig met de klant om het dossier in orde te brengen en nog eens 12% meer dan vijf contacten. De helft van de SHM's kan de inschrijving afhandelen op twee of minder contacten. Het verschil heeft te maken met de vele bewijsstukken die SVK-huurders moeten voorleggen. Deze stukken moeten de SVK's toelaten de rangorde op de wachtlijst te bepalen. Tot slot melden de SVK's net zoals de SHM's tal van problemen die er voor zorgen dat veel tijd nodig is voor de inschrijving, zoals een ontoereikende kennis van het Nederlands, emotionaliteit die verbonden is aan het zoeken van een nieuwe woning, een moeilijke houding of beperkte verstandelijke vermogens (Winters *et al.*, 2011).

---

<sup>13</sup> Het leefloon verhoogd met 50 euro (de laagste categorie voor alleenstaanden)

<sup>14</sup> Het leefloon verhoogd met 120 euro (de laagste categorie voor gezinnen).

## 3.2 De sociale huurder

### 3.2.1 De recentste gegevens

#### 3.2.1.1 Profiel van de sociale huurders bij SHM's

Volgens de gegevens van de VMSW heeft meer dan de helft van de sociale huurders bij een SHM (55%) in 2013 een inkomen in het laagste inkomensquintiel.<sup>15</sup> We vinden 29% in het eerste deciel en 26% in het tweede deciel. In de volgende decielen neemt het aandeel telkens af. Het bedraagt nog 16% in deciel 3, 11% in deciel 4 en is nog lager in de volgende decielen. Sociale huurders in de grootsteden (Antwerpen en Gent) hebben een zwakker inkomensprofiel dan elders. Bijna 35% van de sociale huurders in deze steden behoort tot het laagste deciel. In vergelijking met de doorsnee Vlaamse huishoudens hebben sociale huurders ook een gemiddeld een lager inkomen. Volgens het GWO bedroeg in 2013 het gemiddeld equivalent besteedbaar inkomen van alle sociale huurders 1 187 euro per maand, wat ver beneden dit van private huurders (1 482 euro) was, alsook van de eigenaars zonder hypotheek (1 717 euro) en met hypotheek (1 976 euro) (Heylen, 2015). Dit gemiddeld lage inkomen gaat samen met een sterke aanwezigheid van zwakkere groepen. In totaal leven bijna twee op drie sociale huurders van een vervangingsinkomen: ongeveer een derde (34%) is gepensioneerd, 12% werkloos en 14% ziek of arbeidsongeschikt (Heylen, 2015, op basis van GWO).

De VMSW-data leveren nog meer detail over het profiel van de sociale huurder bij SHM's. Naar leeftijd vinden we anno 2013 de grootste groep (43%) in de klasse van 45-64 jaar, die hiermee licht oververtegenwoordigd is t.o.v. de volledige bevolking. Voor de andere leeftijdsgroepen weerspiegelen de sociale huurders de leeftijd van de populatie. Een op drie huurders is 65 jaar of ouder, 22% is jonger dan 45 jaar. Daarnaast heeft 18% van de gezinshoofden een handicap, woont 8% in een bejaardenwoning en anderhalf procent in een woning die aangepast is voor rolstoelgebruik. Bij de gezinstypologie is een sterke oververtegenwoordiging van alleenstaanden (45%) en eenoudergezinnen (11%) zichtbaar, terwijl de andere groepen ondervertegenwoordigd zijn. Bij iets meer dan één op vier sociale huurders (28%) waren er in 2013 kinderen in huis. Verder vinden we bij de huurders van SHM's 12% huishoudens van niet-Belgische nationaliteit: 9% met een nationaliteit van buiten de EU (9%) en 3% met een nationaliteit van binnen de EU.

Sociale huurders wonen vooral in de steden. Bijna een op vier sociale huurders (24%) woonde in 2013 in Antwerpen of Gent, en nog eens 17% in een van de 11 andere centrumsteden.

#### 3.2.1.2 Profiel van de sociale huurders bij SVK's

Voor SVK-huurders zijn geen inkomensgegevens beschikbaar. Deze worden niet bijgehouden, omdat er hiervoor geen enkele administratieve reden is. Voor SVK's is immers het inkomen enkel van belang bij de toewijzing van de woning. Op basis van de bijzonder zwakke profielen bij toewijzing van de woningen en van het hoge aandeel begunstigden van een huursubsidie bij de SVK-huurders (zie verder), kunnen we er van uit gaan dat ook bij de zittende huurders van SVK's de inkomens erg laag zijn.

<sup>15</sup> Als we in dit rapport inkomensverdelingen gebruiken, betreft het steeds verdelingen van equivalenten inkomens. Dit wil zeggen dat de inkomens gecorrigeerd zijn voor verschillen in samenstelling van de huishoudens. Op deze wijze zijn inkomens vergelijkbaar tussen verschillende huishoudtypes.

Net zoals bij de SHM's zijn alleenstaanden en eenoudergezinnen sterk oververtegenwoordigd bij de huurders van SVK's. In 2013 is bijna 48% van de SVK-huurders alleenstaand en 16% van de huurders zijn eenoudergezinnen. Samenwonenden met kinderen vertegenwoordigen 32% van de huurdersgroep. In totaal heeft 44% van de SVK-huurders inwonende kinderen. In de SVK-woningen wonen dus relatief meer gezinnen met kinderen dan in de SHM-woningen.

SVK's huisvesten ook beduidend meer huurders met een vreemde nationaliteit dan de SHM's: het aandeel van de EU-burgers met niet-Belgische nationaliteit is 10% en van de niet EU-burgers zelfs 21%.

### 3.2.2 Evolutie

De administratieve gegevens tonen voor de periode 2008-2013 een 'versterking' van het inkomensprofiel van de sociale huurders bij SHM's. Het aandeel van het laagste inkomensdecil neemt (met uitzondering van het laatste jaar) continu af. De aandelen van de decielen 3 t.e.m. 5 vertonen daarentegen een stijging.<sup>16</sup> Hoewel we dus kunnen spreken van een 'versterking', moet worden opgemerkt dat het maar om een erg beperkte versterking gaat, die zich alleen afspeelt bij de allerlaagste inkomens en dus in dat opzicht relatief is. Verder tonen de VMSW-data een toename van alleenstaanden en van personen met een functiebeperking. Een duidelijke veroudering van de sociale huurders is zichtbaar. Ze komt vooral tot uiting in een toenemend aandeel van de groep 55- tot 64-jarigen. De groep 84-plus-sers is slechts beperkt toegenomen tussen 2006 en 2013.

Voor de SVK-huurders zijn geen afzonderlijke data beschikbaar die een inzicht geven in de evolutie van de huurdersgroep.

Deze bevindingen voor de SHM-huurders sluiten aan bij wat Heylen (2015) eerder al vaststelde voor alle sociale huurders op basis van survey-onderzoek. Tussen 2005 en 2013 bleek het gemiddeld equivalent inkomen van de totale groep sociale huurders (in prijzen van 2013) statistisch significant gestegen, van 1 086 euro naar 1 187 euro. Het aandeel sociale huurders in het eerste inkomensquintiel daalde (met 6 procentpunt), terwijl er een stijging was in het tweede quintiel (met 10 procentpunt). In deze periode daalde ook het aandeel van de (brug)gepensioneerden en de werklozen, maar dit werd gecompenseerd door een stijging van het aandeel van de zieken en arbeidsongeschikten.<sup>17</sup> Naar gezinstype was er sprake van een toename van het aandeel alleenstaanden, ten koste van de aandelen van de andere gezinstypes (Heylen, 2015).

### 3.2.3 Verblijfsduur in de sociale huisvesting

Sociale huurders verhuizen gemiddeld vaker dan eigenaar-bewoners, maar minder vaak dan private huurders (Winters *et al.*, 2015). Tijdens de bevraging van het GWO in 2013 gaven de sociale huurders aan gemiddeld 12 jaar en 6 maanden in hun woning te wonen.

Voor de SHM-huurders geeft de VMSW de instroomdatum weer sinds de databestanden van 2008. Voor een derde van de huurders is er echter geen informatie over de datum van instroom. Het gaat hier voornamelijk om huurders die al langer dan gemiddeld hun woning betrekken. Vermoedelijk is dit de verklaring waarom de gemiddelde voorbije verblijfsduur van de zittende huurders in de databank

<sup>16</sup> In decil 2 is het beeld minder duidelijk: het aandeel stijgt tussen 2008 en 2011, maar daalt daarna.

<sup>17</sup> Op te merken valt dat ook in de totale populatie een stijging zichtbaar was van de groep ziek/arbeitsongeschikt (van 3,2% van 5,2%) (Heylen, 2015).

van de VMSW korter is (8 jaar). Hoe hoger het inkomen en hoe ouder de huurder, hoe langer de voorbije verblijfsduur in de sociale woning. De gemiddelde duur stijgt van 5,5 jaar in het eerste deciel naar 16,7 jaar in het hoogste deciel. Zo ook stijgt de verblijfsduur met de leeftijd. Het betreft hier een bivariate samenhang, die echter grotendeels bevestigd wordt in de multivariate analyses over de uitstroomkans (zie verder).

Voor huurders van SVK-woningen worden geen gelijkaardige gegevens bijgehouden. Cijfers over de omvang van de instroom (zie verder) maken duidelijk dat hier veel sneller verhuisd wordt dan bij de SHM's.

### 3.2.4 Wie van de sociale huurders valt buiten de wettelijke doelgroep?

De inkomensvoorwaarden worden enkel getoetst op het ogenblik dat een sociale woning wordt toegelaten. Eenmaal men een sociale woning huurt en het inkomen stijgt tot boven de inkomensgrens, zijn daar - naast een mogelijke stijging van de huurprijs - geen gevolgen aan verbonden. Voor SHM's bestaat wel de mogelijkheid om de huurovereenkomst op te zeggen als de huurder voor het derde jaar op rij de basishuurprijs voor de woning zal betalen en als de huurder voor het derde jaar op rij een inkomen geniet dat minimaal gelijk is aan het dubbele van de toepasselijke inkomensgrens. Van deze bepaling wordt in de praktijk weinig gebruik gemaakt. In 2016 is er een wijziging doorgevoerd die inhoudt dat voor nieuwe huurders op het einde van het huurcontract van 9 jaar het inkomen zal worden afgetoetst aan de inkomensgrens verhoogd met 25%. Indien het inkomen daarboven valt, zal het huurcontract niet worden verlengd. Voor de zittende huurders blijft de oude regeling van toepassing, met contracten van onbepaalde duur.

Op het ogenblik van de studie waren de data voor 2014 nog niet beschikbaar. Een simulatie op basis van de data van 2013 wijst uit dat in 2014 8% van de huurders boven de inkomensgrens ingevoerd in 2014 zou vallen. Dit komt neer op circa 10 600 gezinnen. Boven de inkomensgrenzen verhoogd met 25%, valt 3,6% van de zittende huurders, wat overeenkomt op 4 900 gezinnen.

De cijfers tonen ook dat deze groep met een inkomen boven de grens oververtegenwoordigd is bij de uitstroom, zowel in 2011 als in 2012. Ook zonder bijzondere maatregelen verdwijnt dus een deel van deze groep uit de sociale huur.

## 3.3 De instroom

### 3.3.1 Profiel van de instromers

Elk jaar komen er nieuwe huurders toe in de sociale huisvesting. In 2013 vonden bij SHM's 7 905 nieuwe toewijzingen plaats.<sup>18</sup> Dit betekent dat in 5,3% van de sociale woningen een nieuwe huurder toekwam. Indien het profiel van de instromers wijzigt, zal dit een invloed hebben op het profiel van de zittende huurders. Gezien het al bij al om een relatief kleine groep gaat, zal de invloed hiervan eerder beperkt blijven en moet de verklaring voor een wijzigend profiel van de zittende huurders vooral worden gezocht bij wijzigingen in de situatie van de zittende huurders. Maar ook los van de

---

<sup>18</sup> Verhuizingen binnen de sociale huisvesting niet meegerekend.

vraag naar de verklaring van de wijzigingen in de samenstelling van de groep zittende huurders is het interessant een zicht te krijgen op de instroom: wie komt in de sociale huisvesting terecht?

In vergelijking met de zittende huurders bij SHM's hebben de instromers een duidelijk zwakker inkomensprofiel. In 2013 vinden we bijna drie kwart (74%) in het eerste inkomensquintiel, en zelfs meer dan de helft (52%) in het eerste deciel. Dat de inkomens zo laag zijn, is mede omdat de instromers relatief jong zijn. In 2013 is 31% van hen jonger dan 35 jaar en 10% jonger dan 25 jaar. Slechts 15% van de instromers is ouder dan 64 jaar. Eenoudergezinnen komen bijna dubbel zo veel voor bij de instroom dan bij de zittende huurders, en hetzelfde zien we bij de niet-Belgen. In 2013 had een op vijf instromers een niet-EU nationaliteit en 3% een niet-Belgische EU nationaliteit. Dit alles maakt duidelijk dat sociale woningen worden toegewezen aan een doelpubliek dat zwak staat op de woningmarkt. Ook Peeters & De Decker (1997) stelden op basis van gegevens voor 1995/96 al vast dat de inkomens van de instromers in de sociale huisvesting lager waren dan van de zittende huurders.

Bij de SVK's werden in 2013 1 672 woningen toegewezen aan nieuwe huurders.<sup>19</sup> Op een woningvoorraad van 7 025 woningen betekent dit dat in 24% van de woningen een nieuwe huurder toekwam. De rotatie van huurders is daarmee bij de SVK's duidelijk een stuk hoger dan bij de SHM's.

De nieuwe huurders kenmerken zich door een uitgesproken zwak inkomensprofiel: 72% van de alleenstaanden heeft een inkomen onder de 868 euro en 75% van de gezinnen heeft een inkomen onder de 1 210 euro. Het inkomensprofiel van de nieuwe huurders is daarmee een stuk zwakker dan dit van de kandidaat-huurders (zie verder), wat een gevolg is van het toewijzingssysteem dat een voorrang geeft aan de meest precaire situaties.

Afgaande op de lage inkomens wekt het weinig verbazing dat de meerderheid leeft van een vervangingsinkomen. Slechts 16% van de nieuwe huurders bij een SVK is aan het werk, 44% leeft van een leefloon of een inkomen dat daarmee gelijkgeschakeld is.

Net als bij de nieuwe SHM-huurders zijn alleenstaanden en eenoudergezinnen oververtegenwoordigd, waarbij hier zelfs 85% van alle toewijzingen voor deze groep zijn. Samenwonenden en gehuwden met en zonder kinderen komen dus nauwelijks aan hun trekken bij de SVK's.

Qua leeftijd zijn de nieuwe SVK-huurders duidelijk jonger dan de nieuwe huurders bij SHM's: 17% is jonger dan 25 (tegenover 10% bij de SHM's), 3% is ouder dan 65 (tegenover 15% bij de SHM's).

Wat tot slot de nationaliteit betreft, zien we bij de instroom bij SVK's een nog hoger aandeel huishoudens met een referentiepersoon van niet-Belgische nationaliteit: 11% heeft een nationaliteit van binnen Europa<sup>20</sup>, 21% van daarbuiten.

Interessant voor de SVK-huurders is ook dat wordt bijgehouden wat de redenen zijn voor toewijzing aan bijzondere doelgroepen. Daarbij valt het grote aantal toewijzingen omwille van dakloosheid op. Maar liefst 877 toewijzingen in 2013 hadden te maken met een situatie van dakloosheid.

### 3.3.2 Evoluties in de instroom

Er zijn sedert 2008 geen noemenswaardige evoluties in het aantal instromers bij SHM's. Dit schommelt rond de 7 500 per jaar. Tussen 2008 en 2013 zijn er wel wijzigingen in het profiel van de instromers, maar deze blijven al bij al relatief beperkt. Zo wordt bijvoorbeeld zichtbaar dat de versterking van het inkomensprofiel (een daling van het eerste deciel en toename van de decielen 2 en 3) zich vooral voor-

<sup>19</sup> Ook hier werden verhuizingen tussen SVK-woningen niet ingerekend.

<sup>20</sup> Merk op dat de registratie licht verschilt: EU versus Europa.

deed in de periode 2011-2012, mogelijk in nasleep van de crisisperiode. Met een wachttijd van gemiddeld 3 jaar gaat het hier om huishoudens die zich gemiddeld beschouwd kandidaat stelden in de crisisperiode 2008-2009. Vanaf 2013 stijgt weer het aandeel instromers in het laagste inkomensdecil. Daarnaast stellen we vast dat de instroom in relatieve termen afnam in het grootstedelijk gebied, en vooral toenam in de centrumsteden en het buitengebied.

Er zijn geen gegevens die toelaten de evolutie in de instroom bij SVK's te beschrijven.

## 3.4 De uitstroom

### 3.4.1 Profiel van de uitstromers

Jaarlijks verlaten tussen de 6 000 en 7 000 sociale huurders een woning van een SHM.<sup>21</sup> Het inkomensprofiel van deze uitstromers is sterker dan dit van de zittende huurders. In 2012 bevond 44% van de uitstromers zich in het eerste quintiel (tegenover 55% bij de zittende huurders), terwijl vanaf quintiel 3 het aandeel uitstromers iets hoger ligt dan het aandeel zittende huurders.

Zoals eerder al aangegeven is de verblijfsduur in de sociale huisvesting doorgaans lang. Een belangrijk stuk van de uitstroom bij SHM's situeert zich dan ook bij de oudere leeftijdsgroepen. Een derde van de uitstromers is 75 jaar of ouder. Vaak gaat het hier over een overlijden of verhuis naar een aangepaste woonvorm. Maar ook bij de groep jonger dan 35 jaar is het aandeel van de uitstroom hoger dan bij de zittende huurders. Het is een leeftijdsgroep die nog relatief veel verhuist in het kader van gezinsvorming of voor tewerkstelling. Waarschijnlijk om dezelfde reden is ook een relatief hoog aandeel alleenstaanden (in 2012 54%) in de uitstroom te vinden. In vergelijking met zittende huurders hebben uitstromers een hoger inkomen (zie hoger). De instromers hebben immers doorgaans een laag inkomen, dat gemiddeld zal toenemen naarmate men langer in de sociale huur verblijft. De uitstromers - die dan doorgaans ook ouder zijn - hebben een inkomen dat doorheen de jaren is kunnen stijgen.

Bij de SVK's werden in 2013 989 huurcontracten opgezegd. De meerderheid van deze opzeggingen (70%) gebeurde door de huurder. De voornaamste reden voor opzeg door de huurder was een verhuis naar een woning van een SHM of het VWF. Daarnaast komt ook verhuis naar een particuliere woning veel voor. Ingeval de opzeg gebeurde op initiatief van het SVK, ging het in bijna de helft van de gevallen om een gerechtelijke uitdrijving. In een derde van de situaties was dit omdat het hoofdhuurcontract werd beëindigd. Er is geen informatie beschikbaar over het profiel van de uitstromers.

### 3.4.2 Evolutie in de uitstroom

In de uitstroom bij SHM's neemt tussen 2008 en 2012 het aandeel van de inkomens in het laagste quintiel af, terwijl het aandeel van het tweede en derde quintiel toeneemt. Verder daalt onder deze uitstromers het aandeel van de groep onder 35 jaar en stijgt het aandeel op hogere leeftijd (85 en ouder). Ook het aandeel alleenstaanden in de uitstroom neemt toe. Daarmee weerspiegelen de evoluties in de uitstroom de evoluties in de samenstelling van de groep zittende huurders.

---

<sup>21</sup> Verhuizingen binnen de sector niet meegerekend.

### 3.4.3 Kans op uitstroom

Via de methode van 'survival analysis' gingen we na wat de kans is op uitstromen over de tijd voor een gelijk niveau van andere variabelen. Zo wordt gecorrigeerd voor de samenhang tussen variabelen, zoals bijvoorbeeld leeftijd, gezinstype en verblijfsduur.

Deze analyses tonen een effect van zowel inkomen als leeftijd op de uitstroomkans. De uitstroomkans blijkt het grootst in het laagste inkomensdeciel, en neemt gradueel af met een toenemend inkomen<sup>22</sup>. Voor huurders uit het tweede en derde inkomensdeciel ligt de kans op uitstroom resp. 8% en 17% lager dan in deciel 1. Voor huurders uit de 2 hoogste quintielen is de kans om uit te stromen 19% lager. Dit doet vermoeden dat de toename van de huurprijzen met het inkomen geen sterke stimulans is om te verhuizen uit de sociale huur. Vermoedelijk blijft in vele situaties de vergelijking met de private huur op vlak van huurprijs en woningkwaliteit nog steeds gunstiger uitvallen. Er is bovendien een kost en ongemak verbonden aan een verhuis.

Op vlak van leeftijd valt de hoge uitstroomkans op voor de jongste groep (18-24 jaar). Voor eenzelfde verblijfsduur, is hun kans op uitstroom zelfs 11 keer groter dan bij de 45- tot 54-jarigen. Maar ook voor de groep van 24 tot 35 jaar is de uitstroomkans 4,6 keer hoger dan voor de categorie van 45 tot 54 jaar. De uitstroomkans neemt af met de leeftijd en bereikt een laagtepunt op 64 jaar, waarna de kans op uitstroom terug toeneemt. Zo hebben 84-plussers 28% meer kans op uitstroom dan de 45-54-jarigen. Het effect voor de jongste leeftijdsgroepen heeft vermoedelijk te maken met de onstabielere levensfase waarin deze zich bevinden. Door hun zoektocht naar werk of relatievorming zullen zij eerder verhuizen dan oudere groepen. Daarnaast zal een deel van deze jongeren en jongvolwassenen de sociale huisvesting als een tijdelijke fase in hun wooncarrière beschouwen. Eens de keuzes op vlak van relatie en tewerkstelling gemaakt zijn, is de kans groot dat men tot hogere leeftijd in de sociale huisvesting blijft. Het effect voor de oudste groep is logischerwijze gelinkt aan de verhuis naar rust- en verzorgingshuizen en overlijden. Gezinnen met kinderen en alleenstaande ouders hebben een hogere uitstroomkans dan alleenstaanden en de overige gezinnen zonder (kind). Op oudere leeftijd neemt de uitstroomkans van de alleenstaanden wel toe tot het niveau van de gezinnen met kinderen. De uitstroomkans is verder groter indien de referentiepersoon van het gezin een functiebeperking heeft en indien de persoon geen Belgische nationaliteit heeft.

Volgens gebiedsindeling blijken sociale huurders het minst snel uit te stromen in de grootsteden Antwerpen en Gent, gevolgd door de andere centrumsteden. De kans op uitstroom is tot slot groter voor bewoners van appartementen dan voor bewoners van eengezinswoningen. Hier speelt vermoedelijk de beschikbaarheid van betaalbare woningen in de omgeving een rol. Zo kon in vroeger onderzoek worden vastgesteld dat de huurprijzen van eengezinswoningen in de centrumsteden hoger zijn dan elders<sup>23</sup> (Heylen, 2015), waardoor er alvast minder alternatieven beschikbaar zijn. Meerdere studies toonden ook al aan dat een eengezinswoning sterker aansluit bij het Vlaamse woonideaal van gezinnen met kinderen dan een appartement (Meeus *et al.*, 2011).

### 3.4.4 Motieven voor uitstroom

Tijdens het kwalitatief onderzoek bleek het moeilijk uitstromers bereid te vinden om deel te nemen aan het onderzoek. Er kon met geen enkele persoon gesproken worden die door de SHM uit de woning was gezet. Alle informatie is dus afkomstig van respondenten die zelf kozen de huur te beëindigen.

<sup>22</sup> Dit is een resultaat van de multivariate analyse. Het is niet in strijd met de vaststelling dat uitstromers (bivariaat) een hoger inkomen hebben dan zittende huurders.

<sup>23</sup> Voor appartementen was het verschil niet significant.



Meerdere respondenten beëindigden het huurcontract omdat ze een eigen woning konden kopen. Als verklaring daarvoor verwezen ze naar een toegenomen inkomen (bv omdat er een partner met inkomen bij kwam, omdat ze werk vonden) of soms naar de sociale huisvesting zelf, die hen in staat stelde te sparen. Daarbij werd vaak ook de afweging gemaakt dat huur moest worden betaald voor een woning die niet helemaal voldeed aan hun woonwensen, of dat het beter was geld te spenderen aan eigen bezit dan aan huur. Dat de huur was gestegen met een toegenomen inkomen, werd ook enkele malen als verklaring aangehaald. Bij sommigen leefde de opvatting dat men toch wel veel moet betalen als men een beter inkomen heeft. De hypothese uit het kwantitatief onderzoek (zie 3.4.3) dat de toename van de huur met het inkomen algemeen beschouwd geen sterke stimulans is voor vertrek uit een sociale woning, is dus alvast niet voor iedereen van toepassing.

Behalve de huurprijs vond de verhuis soms ook een oorzaak in de woning of de woonomgeving. Vermeld werden een gebrek aan rust, een gebrek aan privacy, slechte kwaliteit van de woning, problemen met een buur waarop de SHM onvoldoende reageerde, een gewijzigde bevolkingssamenstelling in het sociale woonblok na renovatie. De nieuwe woonst blijkt beter te voldoen aan de verwachtingen, vaak omdat deze gelegen is in een landelijke of rustigere omgeving, of voor ouderen omdat ze beter tegemoet komt aan de noden (dichter bij familie, dichter in het centrum).

Naast aspecten van woning en huurprijs had de verhuis bij de respondenten in de meeste gevallen te maken met persoonlijke redenen. Een nieuwe relatie of een nieuwe gezinssituatie maar ook de gezondheid of het ouder worden waren aanleiding tot verhuis.

### 3.5 Beleidsvragen

De samenstelling van de groep sociale huurders is het resultaat van een complex samenspel van volgende factoren:

- de samenstelling van de groep die instroomt en de wijzigingen daarin;
- de samenstelling van de groep die uitstroomt en de wijzigingen daarin;
- wijzigingen in en de samenstelling van de inkomens van de zittende huurders;
- de verblijfsduur in de sociale huur.

Een aantal van deze factoren werd hoger in beeld gebracht, waarbij de informatie vooral ging over de SHM's, omdat hiervoor meer gegevens beschikbaar zijn dan voor SVK's. Hieruit bleek vooreerst dat elk jaar slechts zo'n 5% van de huurders nieuw is bij de SHM's. Wijzigingen in het profiel van de in- en uitstroom zetten zich daardoor slechts traag door in de samenstelling van de huurdersgroep. Verder bleken noch bij de instroom, noch bij de uitstroom wijzigingen die voldoende groot waren om het verbeterd inkomensprofiel te verklaren. De verklaring moet dan ook vooral worden gezocht bij de wijzigende inkomens van de zittende huurders. De gemiddelde verblijfsduur in de sociale huisvesting is lang. Inkomens uit arbeid stijgen doorgaans over de levensloop (tot aan de pensioenleeftijd) en hoewel slechts een derde van de huurders een inkomen heeft uit arbeid, zal dit een impact hebben op het gemiddelde inkomen. Op de pensioenleeftijd valt het inkomen voor werkenden terug. Omdat de veroudering bij de sociale huurders tot nu toe vooral zat bij de groep die nog niet op pensioengerechtigde leeftijd is, heeft dit proces nog geen negatieve impact gehad om de algemene inkomensverdeling, maar kan dit de volgende jaren wel het geval zijn. Wat ongetwijfeld invloed zal hebben op het toekomstig huurderspubliek is de verhoging van de inkomensgrenzen die werd doorgevoerd in 2014. Over enkele jaren zal dit tot uiting komen in de instroom en zo, zij het zeer langzaam, ook doorwerken in het profiel van de zittende huurder.

Op vlak van leeftijd is er de jongste jaren een sterke relatieve groei in de groep van 65 tot 74 jaar. Binnen een tiental jaar zal dus vermoedelijk ook het aandeel 80-plussers toenemen. Hierdoor zal de nood aan aangepaste woningen groter worden. In 2013 waren er 2100 woningen (anderhalf procent van het patrimonium) aangepast voor rolstoelgebruikers.

De instromende sociale huurders bij SHM's hebben een duidelijk zwakker profiel dan de zittende huurders. Hun profiel stemt in belangrijke mate overeen met het profiel van de kandidaat-huurders. Toch hebben de allerlaagste inkomens een hogere kans om in te stromen dan de relatief iets beter gesitueerde inkomens. De verklaring hiervoor ligt in een combinatie van voorrangsregels voor een aantal zwakke groepen en de voorkeur die de kandidaat-huurder aangeeft bij de inschrijving. Maar daarnaast spelen vermoedelijk ook de alternatieven op de woningmarkt een rol. Met een erg laag inkomen of een risico op de private huurmarkt geen betaalbare woning te vinden, resten er voor velen weinig andere keuze.

Dat de instromende huurders een zwak profiel hebben, wil niet zeggen dat alle huishoudens met een objectieve woonnood ook terecht kunnen in de sociale huur. Dit was al de voornaamste conclusie van vorig hoofdstuk. Maar ook diverse bronnen wijzen op een onvoldoende toegang voor bijzondere groepen, zoals personen die psychiatrische instellingen, een gevangenis of de bijzondere jeugdzorg verlaten (Pannecoucke *et al.*, 2014), daklozen, slachtoffers van huiselijk geweld (Vandromme, 2015), maar ook grote gezinnen. Tal van drempels lijken te bestaan.

In de eerste plaats is dat het grote tekort aan aanbod aan sociale huurwoningen. In vergelijking daarmee zijn alle andere verklaringen van bijkomend belang.

Als we deze toch trachten te benoemen, komen we uit bij de aard van het aanbod. Een goede monitoring van de (aard van de) vraag naar sociale woningen en een afstemming van het aanbod op deze vraag kan daartoe bijdragen, hoewel de vraag ook wijzigt in de tijd en het aanbod maar traag die wijzigingen kan volgen.

Verder blijft het van belang te investeren in een goede toeleiding naar de sociale huisvesting en in begeleiding van de kandidaat-huurders bij hun inschrijving en bij de actualisatie van hun kandidatuur. Nu reeds gebeuren daarvoor veel inspanningen. Er zijn ook verplichtingen daarover opgelegd in de regelgeving. Een voldoende ondersteuning van de kandidaat-huurders, ook vanuit de welzijnsvoorzieningen, blijft nodig om te voorkomen dat de zwakste groepen in deze fase drempels tot toegang ondervinden. Maar ook het vereenvoudigen van de inschrijvings- en actualisatieprocedure verdient aanbeveling (zie verder). Het hanteren van een gezamenlijk inschrijvingssysteem waarmee men zich kandidaat kan stellen voor meerdere SHM's tegelijkertijd, en zelfs ook voor SVK's, biedt mogelijkheden tot vereenvoudiging. Een eerste moeilijkheid daarbij is dat de te leveren documenten niet voor alle actoren dezelfde zijn. Maar met de huidige toewijzingsregels, die verschillen tussen gemeenten en waarbij de opgegeven voorkeur van grote invloed is op de kans op toewijzing, lijkt dit moeilijk te realiseren. In een toewijzingsmodel dat meer ruimte laat voor keuze door de klant (zie verder) zou dit gemakkelijker kunnen.

Personen in een precaire en dringende situatie lijken gemakkelijker toegang te hebben tot een woning van een SVK dan van een SHM. Dit is ook logisch vanuit de toewijzingsregels, die voor SVK-woningen een grotere prioriteit toekennen aan woonnood. Vanuit een SVK-woning kunnen huurders later doorstromen naar een woning van een SHM. Toch stelt zich de vraag of - vanuit de verantwoordelijkheid voor het grondwettelijk recht op wonen - ook de toewijzingsregels voor de SHM's niet moeten aangepast worden om ze ook hier meer kansen op toewijzing te geven. Het gevolg daarvan zal dan wel zijn dat (bij een ongewijzigd aanbod) de wachttijden voor de iets beter gesitueerde huurders nog zullen toenemen.

Zo komen we opnieuw uit bij wat de meest essentiële beleidsvraag is, met name naar welk model van sociale huur de Vlaamse overheid wenst te evolueren. Op het einde van hoofdstuk 2 hebben we de voorliggende keuze reeds toegelicht. Wordt gekozen voor een vangnetmodel, dan kunnen sterkere voorrangregels aangewezen zijn. We illustreren dit met een voorbeeld. Bij de wijziging van het Kaderbesluit Sociale Huur van 4 oktober 2013 werd de mogelijkheid voorzien voor versnelde toewijzing aan daklozen, cliënten uit de geestelijke gezondheidszorg en bepaalde categorieën van jongeren die een residentiële voorziening verlaten. De SHM kan de vraag naar een versnelde toewijzing weigeren als 5% van de toewijzingen op jaarbasis voor deze doelgroep zijn. Voor SVK-woningen geldt dezelfde regel. Deze 5% komt overeen met een 400-tal toewijzingen per jaar, wat bijzonder weinig is in vergelijking met de grote noden die bij deze doelgroepen worden vastgesteld (De Decker *et al.*, 2014). De resolute keuze voor een vangnetmodel zou inhouden dat deze doelgroepen in elk geval voorrang krijgen.

Een ander voorbeeld is de mogelijkheid om gebruik te maken van 'lokale binding' als voorrangscriterium bij toewijzing van de woning. Het Kaderbesluit Sociale Huur bepaalt dat de sociale verhuurder kan beslissen over het al dan niet toepassen van een voorrang voor kandidaat-huurders die in de periode van zes jaar voor de toewijzing minstens drie jaar inwoner zijn geweest van de gemeente waar de toe te wijzen woning is gelegen of van een gemeente binnen het werkingsgebied van de verhuurder. Op drie na hebben alle sociale huisvestingsmaatschappijen deze optionele voorrangregeling opgenomen in hun intern huurreglement.<sup>24</sup> Via een eigen toewijzingsreglement kan de gemeente deze lokale binding verder uitbreiden met bijkomende bindingsfactoren. Bijna de helft van de gemeenten past ook deze laatste mogelijkheid toe (Winters *et al.*, 2015). Vooral in gemeenten met een laag aantal sociale woningen en dus ook weinig toewijzingen betekent dit dat woonbehoeftigen zonder 'lokale binding' geen kans meer maken op toewijzing (Vandromme, 2015). Daarmee lijkt dit voorrangscriterium niet te passen in een sociaal vangnetmodel.

De keuze voor het model is niet alleen bepalend voor de regels die de instroom regelen, maar ook die de uitstroom bepalen. Nu al kunnen SHM's huurders opzeggen indien het inkomen te hoog is. Van deze regeling wordt weinig gebruik gemaakt. Een impliciete stimulans tot uitstroom zou kunnen uitgaan van de toename van de huurprijzen met het inkomen. Voor de hoogste inkomens komt de huurprijs overeen met de marktwaarde. We vermoeden dat dit echter geen sterke drijfveer is om te verhuizen uit de sociale woning<sup>25</sup>. In 2016 zal een wijziging van de regelgeving worden doorgevoerd die inhoudt dat huurders met een te hoog inkomen na een huurcontract van negen jaar een opzeg krijgen. Als alternatief daarvoor zou een sterkere differentiatie kunnen worden overwogen, waarbij eventueel ook de bovengrens van de maximumhuur zou kunnen worden losgelaten. Dergelijke beleidsoptie (zoals ook de opzeg bij te hoog inkomen) past in het sociaal vangnetmodel. Wenst men de iets beter gesitueerde huurders toch in de sociale huisvesting te houden, dan is dit minder aangewezen.

Los van de vraag welke doelgroep men toegang wil verlenen, roepen de vaststellingen in dit hoofdstuk de vraag op welk detail nodig is in de regelgeving op vlak van woningtoewijzing. De complexiteit van het toewijzingsstelsel heeft een aantal duidelijke nadelen. Vooreerst heeft dit een hoge administratieve kost, zowel voor de SHM's als voor de overheid die moet toezien op de toepassing van de regels. Verder is het voor de huurder bijzonder moeilijk om te begrijpen wat de kansen zijn op toewijzing van een woning en op welke termijn. Dit is lastig omdat ze tijdig een private huurwoning

<sup>24</sup> Antwoord van minister Homans in het Vlaams Parlement op vraag nr. 897 van 8 september 2015 van Peter Van Rompuy.

<sup>25</sup> In een reactie op een ontwerpversie van dit rapport geeft de Vereniging voor Vlaamse Huisvestingsmaatschappijen (VVH) hiervoor 2 verklaringen. De eerste is dat voor sommige woningen de marktwaarde als maximum als snel bereikt wordt, zelfs bij eerder 'lage' inkomens, zodat de huur niet meer stijgt als het inkomen toeneemt. De tweede verklaring is dat in sommige regio's juist heel hoge marktwaarden zijn toegekend, waardoor mensen met een relatief hoog toch nog een korting krijgen en wat hen niet aanmoedigt om te verhuizen.

moeten kunnen opzeggen. In het bijzonder voor wie in een instelling verblijft, is het niet goed op voorhand te voorspellen wanneer het behandeltraject ten einde loopt (De Decker *et al.*, 2014).

De strikte reglementering van de toewijzing heeft ook tot gevolg dat verhuurders nog weinig flexibiliteit hebben in de toewijzing. De complexiteit van een lokale situatie zal nooit te vatten zijn in toewijzingsregels en er valt dan ook iets voor te zeggen om SHM's mee te laten oordelen. De gedetailleerde regels kwamen tot stand in een tijd waarin SHM's nog minder aandacht hadden voor de sociale situatie, minder samenwerkten met OCMW's en welzijnsactoren. Na de invoering van de prestatiebeoordeling (in 2012) kan het toezien op het bereiken van de doelgroep ook meer op afstand. SHM's kunnen beoordeeld worden op de resultaten die ze kunnen voorleggen w.b. bereikte doelgroep (Winters *et al.*, 2010), waardoor een gedetailleerd toewijzingssysteem misschien minder noodzakelijk wordt. Ook Vandomme (2015) komt na een uitgebreide analyse van de regelgeving tot de conclusie dat vereenvoudiging nodig is. In een nieuw sociaal huurstelsel kan de centrale overheid de regels blijven vastleggen, maar wordt aan de sociale verhuurder een beoordelingsmarge gegeven. Het is dan aan de verhuurder om een billijkheidsafweging te maken en te beslissen vanuit zijn opdracht van algemeen belang.

De vraag naar meer keuzemogelijkheden geldt ook voor de kant van de huurder. In het huidige systeem kan de kandidaat-huurder bij inschrijving een voorkeur opgeven voor een type woning en ligging. Bij de actualisatie (en eventueel ook tussentijds) kan de kandidaat de keuze nog aanpassen. Alternatieve toewijzingssystemen kunnen overwogen worden, waarbij bijvoorbeeld vrijgekomen woningen geafficheerd worden (aan een beperkt aantal huurders) en de woning wordt toegewezen aan een van de kandidaten, rekening houdend met voorrangscriteria. Mogelijk is dit administratief eenvoudiger. Het toelaten van meer keuzemogelijkheden heeft echter ook nadelige gevolgen. Een mogelijk negatief effect is dat relatief beter begoede gezinnen zich een langere wachttijd kunnen veroorloven en zo in de interessantere (eengezins)woningen en populairdere buurten komen wonen. Dit houdt een gevaar in voor segregatie binnen de sociale huursector. We vonden aanwijzingen dat ook het huidige toewijzingssysteem dergelijk effect heeft. Hoe wordt omgegaan met de voorkeur van de klant, heeft ook implicaties voor de huurpremie, die verbonden is aan de toewijzing van sociale woningen. Zoals we al aangaven in het rapport over het aanbodbeleid voor de private huurmarkt (Winters, te verschijnen) verdient ook de huurpremie op dit punt een evaluatie. In voorliggend rapport vonden we hiervoor een extra argument, namelijk dat de implicaties van een inschrijving bij een SHM voor het krijgen van een huurpremie nauwelijks bekend zijn bij de huurders.

## 4. Subsidies voor sociale huur

De Belgische en Vlaamse overheid subsidiëren sociaal wonen via fiscale en niet-fiscale subsidies. We starten dit hoofdstuk met een overzicht van de overheidsuitgaven voor sociale huur. Het gezichtspunt van de overheid vullen we vervolgens aan met het perspectief van de huurder. Hoe groot is het voordeel dat de sociale huurder ontvangt als gevolg van deze overheidstussenkomst? En betekent dit voordeel ook dat de huur betaalbaar is? We ronden ook dit hoofdstuk weer af met de beleidsvragen.

### 4.1 Het perspectief van de overheid: uitgaven voor sociale huur<sup>26</sup>

Als wordt gekeken naar overheidsuitgaven, worden vaak alleen de niet-fiscale subsidies in beeld gebracht. Binnen deze groep van uitgaven, in het Vlaams Gewest in 2013 goed voor 595 mio euro, gaat alvast het grootste deel naar sociale huur. In 2013 werd hiervoor 318 mio euro vastgelegd in de begroting, dit is iets meer dan de helft (54%) van de Vlaamse niet-fiscale subsidies voor wonen. De investeringssubsidies voor sociale huurwoningen (222 mio euro) waren veruit de grootste uitgavenpost. Andere belangrijke uitgaven betreffen de infrastructuursubsidies (45 mio euro) en de begrotingskredieten voor Domus Flandria (33 mio euro). In vergelijking met de sociale huur gaan veel minder subsidies naar private huurders. In 2013 ging het over een totaal bedrag van 32 mio euro).

Minder bekend is dat de sociale huisvesting ook nog fiscale subsidies ontvangt. Het gaat hier over uitzonderingsmaatregelen die tot gevolg hebben dat de overheid minder inkomsten ontvangt, wat ook als een overheidsuitgave wordt beschouwd. Zo geniet de bouw van nieuwe sociale woningen een verlaagd btw-tarief van 12% en kunnen SHM's zelfs rekenen met een tarief van 6%. Verder maken SHM's aanspraak op een voordelig tarief in de vennootschapsbelasting (5% i.p.v. 33%), maar betalen ze volgens de Vereniging van Vlaamse Huisvestingsmaatschappijen (VVH) als gevolg van de notionele intrestaftrek zelfs nauwelijks vennootschapsbelasting. Behalve de verhuurder maakt ook de sociale huurder aanspraak op verlaagde belastingen, met name een vermindering van onroerende voorheffing (1,6% i.p.v. 2,5%). Tot slot zijn er ook nog de Vlaamse fiscale subsidies. Bij de aankoop van grond of een bestaande woning met de bedoeling om deze sociaal te verhuren is de sociale verhuurder vrijgesteld van registratierechten. De budgettaire kost van deze fiscale voordelen is tot nu toe niet berekend.

### 4.2 Het perspectief van de huurder: de ontvangen subsidie

De cijfers die we hierboven weergeven, betreffen de uitgaven van de overheid. Deze uitgaven geven geen goed beeld van het voordeel dat de begunstigde geniet. Zo zullen investeringssubsidies voor sociale huisvesting die in een bepaald jaar in de begroting verschijnen, decennialang de basis vormen van een huurprijs onder de marktwaarde. Sommige subsidies, zoals bijvoorbeeld de werkingssubsidies voor SVK's, komen niet of maar beperkt tot uiting in de daling van de prijs van wonen voor de gebruiker. In volgend punt brengen we de subsidie in beeld vanuit het perspectief van de huurder. We defi-

<sup>26</sup> Voor meer gedetailleerde informatie: zie Haffner *et al.* (2014).

niëren daarbij 'subsidie' als het verschil tussen de huurprijs die zou worden betaald zonder overheids-tussenkost en de huurprijs na tussenkomst door de overheid. Voor sociale huurders bij een SHM is de subsidie het gevolg van verhuring aan een huurprijs onder de marktwaarde. Voor SVK-huurders blijft de subsidie grotendeels beperkt tot de (niet door iedereen) ontvangen huursubsidie. We leggen hierna eerst uit welke subsidiemechanismen de hoogte van de subsidie bepalen en brengen vervolgens de hoogte van de subsidie in beeld.

#### 4.2.1 Subsidiemechanismen

De subsidiëring van sociale huurders is verschillend naargelang de actor die de woningen verhuurt.

Voor het huren van woningen die eigendom zijn van een SHM betalen sociale huurders een huurprijs die doorgaans onder de marktwaarde ligt, waarmee ze dus een impliciete subsidie ontvangen. SHM's kunnen aan deze goedkope voorwaarden verhuren dankzij gunstige leningsvoorwaarden voor investeringen in nieuwbouw en renovatie van sociale huurwoningen, aangevuld met fiscale voordelen en specifieke subsidies (bv. voor infrastructuur en energie-investeringen). De SHM's dienen bij het vastleggen van de huurprijs de regels van het Kaderbesluit Sociale Huur te volgen. Dit besluit dateert reeds van 2007, maar voorzag een nieuwe huurprijsberekening vanaf 2012 en een geleidelijke overgang daarnaar tussen 2007 en 2012.

De berekening van de huurprijs is sterk inkomensgerelateerd. Het vertrekpunt is 1/55 van het (laatste gekende, geïndexeerde) netto belastbaar inkomen. Daarop worden 3 correcties doorgevoerd:

- de gezinskorting, die betekent dat (in 2013) een huurder per persoon ten laste 17 euro per maand minder betaalt (in geval van co-ouderschap verder gecorrigeerd);
- de patrimoniumkorting, die hoger is naarmate de geschatte markthuur van de woning lager is en tot doel heeft om een hogere huurprijs te betalen indien de woning groter, beter en recenter is;
- een energiecorrectie, die echter nog niet is uitgewerkt.

De huur is naar boven begrensd door de markthuur en door 1/55ste van het inkomen. De minimale huur is afhankelijk van de markthuurwaarde. In 2013 betaalt een gezin met een heel laag inkomen nooit minder dan 114 euro per maand voor de goedkopere en 227 euro voor de duurdere sociale woningen (Agentschap Wonen-Vlaanderen, 2013; VMSW, 2013).

Huurders van SVK-woningen betalen de huurprijs die het SVK heeft overeengekomen met de private verhuurder. Onder bepaalde voorwaarden komen ze in aanmerking voor een huursubsidie of huurpremie van het Vlaams gewest. De inkomensgrenzen voor deze huursubsidie zijn een stuk strenger dan voor de sociale huur. In het stelsel dat voor de SVK-verhuringen in voege was in 2013, was de subsidie ook inkomensafhankelijk, maar slechts volgens drie inkomenscategorieën. De subsidie nam ook af in de tijd. Ze werd maximaal voor 9 jaar toegekend, behalve voor bejaarde en gehandicapte personen, voor wie de subsidie levenslang was.

Vanaf 2012 was er ook de huurpremie, die een tegemoetkoming voorzag voor kandidaat-huurders die langer dan 5 jaar wachtten op een sociale huurwoning. In 2014 werden de huursubsidie en de huurpremie geïntegreerd in een stelsel. De wachttijd nodig om een huurpremie te krijgen, werd toen ook verlaagd naar 4 jaar. Enkel wie ingeschreven is voor een sociale woning en wie een aanbod van een sociale woning niet weigert, kan de tegemoetkoming ontvangen. De hoogte van deze tegemoetkoming is niet langer afhankelijk van het inkomen, maar van de huurprijs en begrensd op een maximum, en ligt gemiddeld ook een stuk lager dan in de daaraan voorafgaande stelsels.

Verder dient ook vermeld dat SVK's een werkingssubsidie ontvangen. Dit is een vergoeding voor de bemiddeling tussen verhuurders en huurders en voor de begeleiding en ondersteuning van huurders. Mogelijk heeft deze bemiddeling een invloed op de huurprijs, zodat ook hier sprake kan zijn van een beperkte subsidie onder vorm van een verlaagde huur.

Tot slot zijn er de sociale woningen verhuurd door lokale besturen. Voor de woningen die werden gerealiseerd met Vlaamse subsidies geldt op termijn ook de huurprijsbepaling volgens het Kaderbesluit Sociale Huur, maar deze regeling is nog niet in werking getreden en er geldt nog een afwijkende huurprijsberekening die sterk lijkt op de berekening die tot einde 2007 werd toegepast door de SHM's (Mallants, 2014).

In wat volgt gaan we enkel verder in op de twee eerste soort verhuringen.

## 4.2.2 Bij wie komt de subsidie terecht?<sup>27</sup>

### 4.2.2.1 Woningen verhuurd door SHM's

Volgens de databestanden van de VMSW bedroeg de sociale huurprijs bij SHM's in 2013 gemiddeld 283 euro per maand, wat 260 euro onder de gemiddelde markthuur (563 euro). Een woning huren bij een SHM wordt dus gemiddeld voor de helft van de huurprijs gesubsidieerd.

De subsidie neemt af met het inkomen. In het eerste inkomensquintiel bedraagt de subsidie 326 euro per maand, om vervolgens te zakken naar 242 euro in het tweede quintiel en 124 euro in het derde quintiel. In het vierde en vijfde quintiel bedraagt de subsidie nog resp. 32 euro en 4 euro.

Tussen 2008 en 2013 is de gemiddelde huur gestegen met 22 euro en de subsidie met 5 euro per maand. Maar vooral blijkt ook de verdeling van de subsidies over inkomens te zijn gewijzigd. De gemiddelde subsidie is toegenomen in de vier laagste decielen en afgenomen vanaf quintiel 6. Met de invoering van het Kaderbesluit van 2007 is dus de progressiviteit in de subsidie versterkt.

Wordt het totale bedrag aan subsidies voor alle sociale huurders bij SHM's berekend, dan kwam in 2013 hiervan 69% terecht bij de 20% laagste inkomens van de bevolking en ongeveer een kwart in het tweede quintiel. In vergelijking met 2008 ging in 2013 een kleiner aandeel van de subsidie naar het laagste inkomensdeciël (39% in 2013 tegenover 42% in 2008), en dit ondanks een sterkere inkomensafhankelijkheid van de huurprijs. De verklaring is te vinden bij het veranderde profiel van de sociale huurders. Hoger zagen we reeds dat er bij de sociale huurders een lichte terugval was in het eerste inkomensquintiel.

Een andere interessante vaststelling uit het onderzoek naar de verdeling van subsidies is dat de theoretische huur of markthuur nauwelijks verschilt naargelang de inkomensgroep. Dit betekent dat er gemiddeld gezien geen indicaties zijn dat zwakkere bewoners zouden gehuisvest zijn in woningen die kleiner zijn, minder goed gelegen of van minder goede kwaliteit. Ook hoger zagen we al dat er geen statistisch significant verband was tussen de woningkwaliteit en het inkomen van de sociale huurders.

---

<sup>27</sup> Voor meer gedetailleerde informatie: zie Heylen (2016b).

#### 4.2.2.2 Woningen verhuurd door SVK's

Aan het huren van een woning bij een SVK is voor de huurder geen rechtstreekse subsidie verbonden. Wel kan een SVK-huurder die voldoet aan de voorwaarden (zoals ook andere huurders van een woning op de private markt) een huursubsidie krijgen. In 2013 ontving 64% van alle SVK-huurders een huursubsidie.<sup>28</sup> De databestanden van Wonen-Vlaanderen laten toe de subsidie die zo naar SVK-huurders gaat in beeld te brengen.

Een ander financieel voordeel, dat wel rechtstreeks het gevolg is van huren bij een SVK, is dat de huurprijs als gevolg van onderhandeling tussen het SVK en de eigenaar meestal onder de markthuurrijs ligt. Tijdens een bevraging in 2007 antwoordde 70,5% van eigenaars die hun woning verhuren via een SVK dat de bedongen huurprijs lager lag dan wanneer de woning verhuurd zou zijn buiten het SVK (De Decker *et al.*, 2009). De omvang van dit voordeel is echter niet bekend. We kunnen dit dan ook niet in rekening brengen in de hierna volgende vergelijking tussen huren bij een SHM en een SVK.

Volgens de data van het Agentschap Wonen-Vlaanderen bedroeg in 2013 de gemiddelde huursubsidie voor SVK-huurders 183 euro. Dit is 77 euro minder dan de gemiddelde subsidie waarvan een huurder van een SHM geniet. Vooral bij de laagste inkomens loopt het verschil hoog op (zie figuur 3). Ook bij de SVK-huurders daalt de subsidie naarmate het inkomen stijgt. Alle huurders van SVK-woningen die een huursubsidie ontvingen, vallen binnen de laagste vier inkomensdecielen, terwijl 17% van de SHM-huurders in een hogere inkomensgroep valt. Verder verschilt de gemiddelde huur (voor SVK) of huurwaarde (voor SHM) van beide verhuringen (423 euro bij een SVK, 563 euro bij een SHM) wat er op wijst dat de SHM-woningen vermoedelijk groter, beter van kwaliteit of beter gelegen zijn dan de SVK-woningen, al kan dit verschil ook mede het gevolg zijn van de verhuring van SVK-woningen onder de marktwaarde.

De huur die de bewoner betaalt na verrekening van de subsidies ('werkelijke huur') ligt gemiddeld hoger bij een SHM - dan bij een SVK - woning (283 tegenover 240 euro). Door de relatief hoge subsidie voor de laagste inkomens bij SHM's ligt de werkelijke huur gemiddeld echter hoger in de drie laagste inkomensdecielen bij SVK-woningen (zie figuur 3). Enkel voor deciel 4 is dit niet het geval. De armste SVK-huurders hebben dus niet alleen een minder dure woning, ze betalen er ook een hogere prijs voor dan wanneer ze bij een SHM zouden huren. Met de wijziging van de voorwaarden in 2014 is dit verschil intussen nog groter geworden.

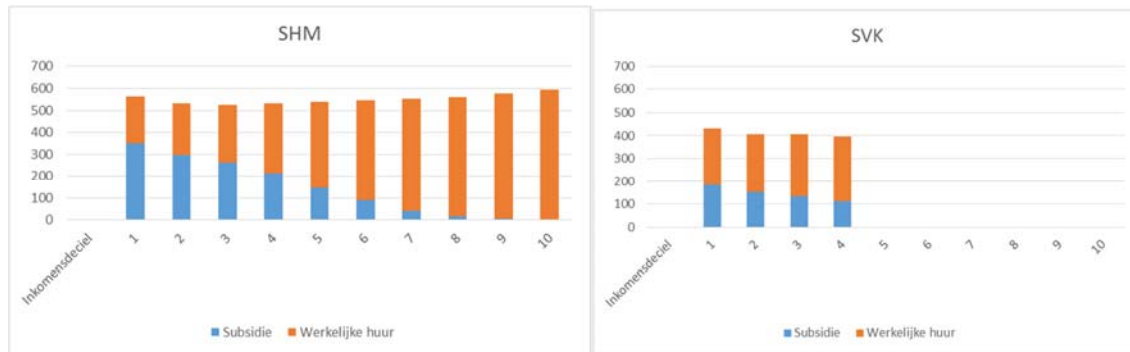
In 2013 kwam bijna de helft (47%) van het totale subsidiebedrag voor huursubsidies terecht bij SVK-huurders. Van het totale subsidiebedrag<sup>29</sup> kwam 68% ten goede van het eerste inkomensdeciel en 23% van het tweede deciel. Dit wijst er op dat de huursubsidie nog veel sterker dan de subsidie voor sociale huur gericht is op de laagste inkomens.

<sup>28</sup> Het aantal SVK-huurders op 31.12.2013 was 7 025. Volgens de gegevens van Wonen-Vlaanderen ontvingen 4 479 SVK-huurders een huursubsidie. Dit is 64% van alle SVK-huurders.

<sup>29</sup> Er zijn geen afzonderlijke cijfers voor SVK-verhuringen berekend.



**Figuur 3** Werkelijk betaalde huur en subsidie\* (gemiddelden in euro/maand), sociale huurders SHM en huurders van een SVK met huursubsidie\*\*, naar inkomensgroepen, Vlaanderen, 2013



\* De som van beide geeft de theoretische huur (voor SHM's) en de huurprijs (voor SVK's).

\*\* Voor de SVK's geven de cijfers enkel de situatie voor huurders die een huursubsidie ontvangen. Deze groep maakt 64% uit van alle SVK-huurders. De overige 36% ontvangt geen tegemoetkoming in de huurprijs.

Bron: VMSW, Wonen-Vlaanderen (Heylen, 2016)

### 4.2.3 Betaalbaarheid voor de sociale huurder

Ondanks de hoge impliciete subsidies blijven sociale huurders betaalbaarheidsproblemen kennen. De omvang van deze betaalbaarheidsproblemen verschilt naargelang de gebruikte betaalbaarheidsindicatoren. Om de betaalbaarheid in de sociale huur te vergelijken met de private huur en de eigendomssector zijn we aangewezen op survey-onderzoek. Bij sociale huurders blijken echter de naakte woonuitgaven, die voor de meeste betaalbaarheidsindicatoren worden gebruikt, moeilijk te bevragen. Het vermoeden bestaat dat (een deel van de) sociale huurders de bijkomende woonuitgaven (voor gemeenschappelijk onderhoud, verwarming, elektriciteit, water, ...) mee opgeven als gevraagd wordt naar de maandelijks betaalde huur. Om deze reden zijn de naakte woonuitgaven voor sociale huur in het GWO vermoedelijk overschat, waardoor ook de betaalbaarheidsindicatoren voor naakte woonuitgaven een te negatief beeld geven (Winters *et al.*, 2015).

Niettegenstaande dit wijzen indicatoren gebaseerd op de woonquote op een duidelijk betere betaalbaarheid van de sociale huur dan van de private huur (Heylen, 2015). Toch zou in 2013 nog 23% van de sociale huurders meer dan 30% van het inkomen besteden aan huur, een cijfer dat sterk is toegenomen t.o.v. 2005, toen dit nog 12% was. De budgetmethode, waarvan bekend is dat ze in belangrijke mate een armoedeprobleem in beeld brengt, levert als resultaat dat in 2013 34% van de sociale huurders na het betalen van de huur onvoldoende overhield om menswaardig te wonen, wat meer is dan in de private huursector. Dat in de sociale huur meer betaalbaarheidsproblemen bestaan dan in de private huur en voor eigenaars, blijkt ook uit de subjectieve indicator: 15% van de sociale huurders meldde in het GWO het afgelopen jaar problemen te hebben ondervonden met het betalen van de vaste woonkosten of verbruikskosten. Dit aandeel bedraagt resp. 11% en 5% voor private huurders en afbetalende eigenaars.

Voor SVK-huurders zijn nog geen betaalbaarheidsindicatoren berekend, maar we kunnen op basis van wat vooraf gaat enige indicatie geven. Hierboven zagen we dat de werkelijk betaalde huurprijs van een SVK-woning na verrekening van de huursubsidie voor de drie laagste inkomensdecielen hoger ligt dan voor SHM-huurders. Omdat het hier over huurders met erg lage inkomens gaat, is de kans op betaalbaarheidsproblemen groot. Deze gegevens betreffen bovendien de situatie vóór de hervorming van 2014 toen de huursubsidie werd verlaagd. Deze hervorming betekent dat de werkelijk betaalde huur

door de nieuwe SVK-huurders hoger komt te liggen dan in het vorige stelsel. Daarnaast zijn er ook nog SVK-huurders die geen huursubsidie ontvangen.

## 4.3 Beleidsvragen

De Vlaamse en de federale overheid besteden samen jaarlijks een omvangrijk bedrag om huurders een betaalbare woning te laten huren op de sociale of private huurmarkt. Een veel groter deel van deze subsidies komt terecht bij huurders van SHM's dan bij huurders van SVK's. Niet alleen zijn er veel meer SHM-huurders dan SVK-huurders. Ook het gemiddelde subsidiebedrag dat de huurder ontvangt (onder de vorm van een huursubsidie of een prijs onder de marktwaarde) ligt een stuk hoger voor SHM-huurders dan voor SVK-huurders. Bovendien ontvangen zelfs niet alle SVK-huurders een subsidie van de huurprijs.

Zowel de SVK's als de SHM's richten zich (op basis van de wettelijk vastgelegde toegangsvoorwaarden) tot een redelijk selectief publiek. Hoger bleek reeds dat het doelpubliek van de SVK's nog een lager inkomen heeft dan dit van de SHM's. Indien het de bedoeling is burgers in een gelijke situatie ook gelijk te behandelen, kunnen bij deze benadering vragen worden gesteld. De huurders van een SVK-woning verdienen vanuit dat oogpunt eenzelfde subsidie als de SHM-huurders. Meer zelfs, al wie op de private huurmarkt huurt en daarbij problemen met betaalbaarheid of kwaliteit heeft, zou dan van overheidssteun moeten genieten. Als gelijke behandeling een beleidsdoel zou zijn, dan zou de kans op en de hoogte van de overheidssteun gebaseerd moeten zijn op de nood aan steun en minder op de mate waarin men toegang heeft tot een bepaald stelsel.

Gelijke behandeling is echter maar een mogelijk uitgangspunt. Beleidsmatig kan een overheid het belangrijker vinden te investeren in sociale huisvesting dan in ondersteuning van de private huurmarkt en daarom ook de sociale huur gunstiger behandelen en de toegang ertoe stimuleren. Dergelijke stimulans lijkt ingebouwd in het huidige Vlaamse stelsel. Niet alleen zijn de ontvangen voordelen in de sociale huur groter dan in de private huur. Ook wordt (sinds de hervorming van 2014) een tegemoetkoming in de private huur enkel nog aan wie op de wachtlijst staat voor een sociale woning toegekend. Beleidsmatig dringt zich hier de vraag op of dit een gepast beleid is op een ogenblik dat de sociale huur zo grote tekorten kent. Moet prioriteit blijven gaan naar sociale huur en de private huur worden behandeld als wachtkamer voor de sociale huur of moet de private huur worden ingeschakeld in een sociaal woonbeleid? Dit raakt ook aan de keuzevrijheid van de huurder: moet een huurder die recht heeft op ondersteuning van de overheid verplicht verblijven in een sociale woning, of heeft hij het recht om op de private huurmarkt een woning naar eigen keuze te zoeken en daarvoor een gelijke subsidie te ontvangen als in de sociale huur? (zie ook Vandromme, 2015, p. 108).

Een gelijkaardige vraag kan worden gesteld wat betreft de verhouding tussen de huurmarkt en de eigendomsmarkt. De hoge subsidies die de overheid veilt heeft voor het stimuleren van eigen woningbezit wijzen op de hoge beleidsprioriteit die hieraan wordt toegekend. Ook hier gaat het over beleidsvisie. Maar in elk geval is duidelijk dat de tot nu toe gemaakte keuze tot gevolg heeft dat een grote groep huishoudens in Vlaanderen verstoken blijft van het grondwettelijke recht op wonen. Bovendien wezen we in vroeger onderzoek op de inefficiëntie van sommige beleidsinstrumenten gericht op eigendomverwerving (Vastmans *et al.*, 2014). Mede daarom verdient dit beleid grondig te worden heroverwogen.

Het totale subsidiebedrag voor SHM-huurders blijkt in sterke mate terecht te komen in het laagste inkomensquintiel. Dit is het gevolg van zowel door de inkomensvoorwaarde als de huurprijsberekening. Het Kaderbesluit Sociale Huur van 2007 heeft deze progressiviteit in de huurprijs met het inkomen versterkt. De subsidie daalde in 2013 quasi lineair met het inkomen. Maar ook boven de inkomensgrens voor toegang tot een sociale huurwoning ontvingen huurders bij een SHM nog een subsidie. In het zevende quintiel was dit nog 42 euro per maand, in het achtste deciel 16 euro. De hogere inkomens worden dus veel minder gesubsidieerd dan de lagere inkomens, maar anderzijds wijst dit mogelijk toch nog op enige ruimte voor huurprijsverhoging bij de hogere inkomens. Zoals ook hoger al gesteld, kan dit een goed alternatief zijn voor het opzeggen van het huurcontract wanneer een bepaalde inkomensgrens overschreden is.

Hoe de huurprijzen optimaal gezien gerelateerd dienen te zijn aan de inkomens en aan de kenmerken van de woning (grootte, ligging, kwaliteit) is een moeilijke kwestie. De mogelijke keuzes zijn uitgebreid beschreven in Winters *et al.* (2007). Enerzijds moet maximaal de betaalbaarheid worden nagestreefd. Anderzijds is ook een redelijke vergoeding naargelang de kenmerken van de woning gerechtvaardigd. Het Kaderbesluit Sociale Huur voerde een nieuwe huurprijsberekening in waarbij de nadruk lag op de betaalbaarheid. De cijfers wijzen nu uit dat er inderdaad een sterke relatie is tussen inkomen en betaalde huurprijs, maar dat hiermee de betaalbaarheid nog niet voor iedereen verzekerd is. Voor sommige groepen de huurprijzen nog verder verlagen is een mogelijke optie, maar botst dan echter weer met het principe van gelijke behandeling (zie hoger). Het nog meer subsidiëren van bepaalde groepen moet ook steeds worden afgewogen tegen bijkomende investeringen die mogelijk toegang bieden aan huishoudens die nu niet terecht kunnen in de sociale huisvesting. Verder loert bij een te sterke relatie tussen inkomen en huurprijs ook altijd de armoedeval<sup>30</sup> om de hoek. Tot slot is een meer principiële vraag in welke mate het woonbeleid subsidies moet toekennen om een algemeen armoede-probleem aan te pakken. Het betreft hier ook de verantwoordelijkheid van andere beleidsdomeinen (inkomen, tewerkstelling, onderwijs, sociale zekerheid, ...).

Ook voor een sterkere relatie tussen huurprijs en woningkenmerken kan gepleit worden. Deze relatie hebben we hier niet nader onderzocht. Daarom onthouden we ons van beleidsvragen en -aanbevelingen op dit vlak. Een van de mogelijke risico's is alvast dat een sterkere relatie tussen huurprijs en kwaliteit tot segregatie kan leiden, waarbij de zwakkere bewoners in de slechtere woningen terecht komen. Tot nu toe is hier in het onderzoek relatief weinig aandacht aan besteed. Enkel konden we vaststellen dat er geen relatie is tussen de waarde van de woning (als indicator voor grootte en kwaliteit) en het inkomen. De relatie tussen sociale huurprijzen, woningkenmerken (met inbegrip van geografische ligging) en sociodemografische kenmerken van de bewoners lijkt ons een interessante piste voor verder beleidsrelevant onderzoek in het domein van de sociale huur.

Een andere leemte in het onderzoek over de sociale huur betreft een evaluatie van de effectiviteit van de werking van SVK's en SHM's. De vergelijking die we hier maakten tussen de subsidies die huurders van SHM's en SVK's ontvangen, mag in elk geval niet zo begrepen worden. Dergelijke evaluatie vraagt een andere beoordelingsmethodiek.

---

<sup>30</sup> Met de armoedeval wordt bedoeld dat een sterke koppeling van tegemoetkomingen aan inkomens tot gevolg heeft dat de begunstigten geen incentieven meer hebben om hun inkomen te verhogen.

## 5. Besluit

De sociale huur is een van de voornaamste beleidsinstrumenten van de Vlaamse overheid voor het voeren van een woonbeleid. Hoewel de dagelijkse werking grotendeels het werk is van private actoren, heeft het beleid via financiering en regelgeving veel meer impact op deze deelmarkt dan op de eigen-domsmarkt en de huurmarkt. Uitvoerders zijn voor de financiering van hun projecten immers afhankelijk van de overheid, ze moeten worden erkend door de overheid en zijn verplicht de regelgeving nauwgezet op te volgen. Hoewel ook de andere deelmarkten kansen bieden om het grondwettelijk recht op wonen te realiseren, biedt de sociale huur hiervoor dus uitzonderlijke mogelijkheden. Bovendien is de sector gericht op een groep die zwak staat op de woningmarkt en zonder deze steun het bijzonder moeilijk zou hebben.

Gezien haar belang verdient de sociale huur een goede monitoring. Woningtypologie en -kwaliteit verdienen opgevolgd en bewaakt te worden, het profiel van de huurders en kandidaat-huurders in beeld gebracht en de evoluties verduidelijkt. Het agentschap Wonen-Vlaanderen investeert in de aanleg van een datawarehouse wonen. Op de website van het agentschap en ook op de site van de VMSW zijn heel wat gegevens te vinden over SHM's. In vergelijking daarmee worden wel relatief weinig gegevens over SVK's publiek gemaakt. SVK's houden ook veel minder gegevens bij dan SHM's. De wijze waarop wordt geregistreerd, heeft vooral te maken met administratieve vereisten. Bijdrage tot beleidsevaluatie is niet de eerste zorg. Mede daarom zijn de gegevens niet vergelijkbaar. Een goede monitoring wordt wenselijk geacht om het beleid tijdig te kunnen evalueren en bijsturen. Een van de concrete suggesties is bijvoorbeeld om te registreren via welke voorrangsregel(s) een toewijzing gebeurt.

Naast monitoring is er nood aan analyse. Zo is het van belang te weten bij wie de subsidies uiteindelijk terecht komen en wat de impact is van deze subsidies op de betaalbaarheid. Verder kan onderzoek ook evaluerend van aard zijn en zo aanbevelingen formuleren om de effectiviteit van het beleidsinstrumentarium te verhogen.

Het Steunpunt Wonen heeft de afgelopen jaren in opdracht van de Vlaamse overheid aan meerdere studies gewerkt die een stukje van de puzzel leveren. In dit rapport hebben we geprobeerd de puzzel samen te stellen. Volledig is die zeker nog niet. Er ontbreken nog heel wat stukjes, en sommige zullen we waarschijnlijk nooit hebben omdat de vragen nu eenmaal te moeilijk zijn om ze met onderzoek te kunnen beantwoorden.

Het globale beeld over de sociale huisvesting dat hieruit naar voor komt, is dat de sociale huur betaalbaar en kwaliteitsvol wonen brengt voor een grote groep van Vlaamse huishoudens. Het betreft een zwakke groep, gekenmerkt door lage inkomens, met een hoog aandeel alleenstaanden en ouderen, werklozen en personen die ziek of arbeidsongeschikt zijn. Positief wat betreft kosteneffectiviteit is verder dat de huurprijzen gebonden zijn aan inkomen, zodat de hoogte van de subsidie rechtstreeks gerelateerd is aan de behoefte. Dit is althans het geval voor sociale huurders bij een SHM. Voor SVK-huurders valt deze evaluatie veel minder gunstig uit. Niet alleen is de subsidie hier minder (en sinds 2014 niet meer) afhankelijk van het inkomen. Ze is ook minder hoog, en dit niettegenstaande SVK's een zwakker publiek huisvesten. Een verdere evaluatie en bijsturing op dit punt is een van de voornaamste aanbevelingen in dit rapport.

Andere beleidskeuzes zijn in belangrijke mate een kwestie van visie op de omvang en de rol van de sociale huisvesting binnen het bredere woonbeleid en het beleid in het algemeen. We hebben ons in dit rapport beperkt tot een verwijzing naar 2 mogelijke modellen (het vangnet en het model van de volkshuisvesting) en getoond hoe de antwoorden op specifieke beleidsvragen (zoals wie toegang moet krijgen) afhangen van deze fundamentele keuze.

De Vlaamse sociale huisvesting is niet zomaar in een van beide modellen onder te brengen, maar neigt (zeker sinds de aanpassingen van 2007) naar het sociale vangnetmodel (Winters *et al.*, 2007; Vandromme, 2015). De verhoging van de inkomensgrenzen in 2014 wijst dan echter weer in de andere richting. Ook de mogelijkheden om andere criteria dan woonbehoefte te laten meespelen in de toewijzing (zoals bv lokale binding en doelgroepenbeleid) getuigen eerder van een breder model. Tussentijds werden dus zowel stappen in de ene als in de andere richting gezet. Het toont hoe moeilijk de afweging voor beleidsmakers is om voor bepaalde groepen te kiezen.

Voor elk model valt ook wel iets te zeggen. Vandromme (2015) meent dat er geen keuze is als er wordt uitgegaan van het recht op wonen. In dit geval is de enige optie het vangnetmodel. De cijfers in dit rapport over de grote noden die vandaag niet worden beantwoord, ondersteunen zulk een pleidooi. Daar tegenover staat dat bij de keuze voor dit model de sociale huisvesting haar maatschappelijk draagvlak zou kunnen verliezen.

Op dit laatste risico wordt ook in de literatuur gewezen, waarbij dan vaak het concept residualisering wordt gehanteerd. Dit concept verwijst naar het proces waarbij de sociale huursector in toenemende mate de minstbedeelden huisvest (Malpass & Murie, 1994; Burrows, 1999; Fahey, 1999; Lee & Murie, 1999; Schutjens *et al.*, 2002; Norris & Murray, 2004). Forrest en Murie (1983) wijzen al vanaf de start van de neoliberale ingrepen op de woningmarkt in het VK op het gevolg, namelijk dat bepaalde segmenten van de woningmarkt steeds meer bestemd zullen worden voor het armste deel van de bevolking. Hierbij is niet zozeer de grootte van de sector van belang, maar het type huishouden. De sociale sector is verworden tot een vangnet voor de minder welgestelden, de minst sociaal krachtigen (Malpass & Murie, 1994). Onder andere Van Ham *et al.* (2006), Moore (2002) en Lund (1996) linken residualisering ook met de kwaliteit van de woningen. Residualisering is dan het proces waarbij een toenemend aandeel lagere inkomensgroepen gehuisvest is in minder goede of oudere woningen.

Op basis van surveygegevens observeren Van Dam en Geurts (2000) en Pannecoucke *et al.* (2001) een residualisering in de Vlaamse sociale huisvesting in de periode 1976-1999 en vooral sinds 1992. Deze vaststelling was enkel gebaseerd op de evolutie van de inkomens. Over de evolutie tussen 1999 en 2005 zijn Winters *et al.* (2007) voorzichtig. Het gemiddeld equivalent inkomen van de sociale huurders was in die periode gedaald en het aandeel huurders in het laagste inkomensquintiel gestegen (van 42% naar 50%), maar anderzijds was ook het aandeel van de werklozen en van de laag opgeleide gezinshoofden gedaald. Tussen 2005 en 2013 is echter het gemiddeld inkomen van de sociale huurders licht gestegen en het aandeel in het laagste inkomensquintiel afgenomen. Voor de andere sociodemografische variabelen stelden we een gemengde evolutie vast: het aandeel alleenstaanden, personen met een beperking en zieken/arbeidsongeschikten nam toe, maar het percentage werklozen daalde. De gegevens laten dus niet toe een eenduidig antwoord te geven op de vraag of zich op vlak van wijzigingen in de bewonerspopulatie een verdere residualisering heeft voorgedaan in de sociale huur tussen 1999 en 2013.

Wat betreft woningkwaliteit kunnen we alleen een vergelijking maken tussen 2005 en 2013, en dit enkel op basis van het oordeel van de bewoners. Er kan zo niet gesproken worden van afnemende kwaliteit in de sociale huur. Toch moet worden vastgesteld dat de woningkwaliteit verre van optimaal is en dat de sociale huur op dit vlak niet beter scoort dan de private huur. Daar tegenover staat dat in de sociale huur - anders dan in de private huur - zwakkere huurders het niet met minder grote of

minder goede woningen moeten stellen dan de relatief beter gesitueerde huurders. De sociale huur herverdeelt dus niet alleen via verlaagde huurprijzen, maar ook in termen van kwaliteit.

Hoewel dus op basis van wat voorafgaat niet eenduidig kan worden gesteld dat de recentste periode een (verdere) residualisering van de sociale huur plaats vond, nopen sommige van onze vaststellingen tot een waarschuwing. Een geresidualiseerde sector dreigt immers politiek en maatschappelijk draagvlak te verliezen.

Een van de beste manieren om dat te voorkomen is het op niveau brengen en houden van de woningkwaliteit. In vroeger onderzoek hebben we reeds gepleit voor een globaal renovatieplan om de kwaliteit van de sociale huurwoningen te verbeteren en de energiezuinigheid verder te verhogen. Ook het werken aan omgevingskwaliteit, het vervullen van een taak in stadsontwikkeling, de samenwerking met ouderenvoorzieningen en andere maatschappelijk wenselijke initiatieven kunnen bijdragen tot een draagvlak voor de sociale huisvesting. Als bovendien er voor gezorgd wordt dat projecten kleinschalig zijn, goed geïntegreerd zijn binnen de omgeving en voor een goede begeleiding en ondersteuning van huurders kan worden gezorgd, hoeft de wens om residualisering tegen te gaan ook niet in strijd te zijn met het toekennen van (meer) voorrang aan zwakke groepen. Als (toch minstens budgettair gezien) het voornaamste beleidsinstrument om het recht op wonen te realiseren, moet de sociale huisvesting ook hierin prioriteiten kunnen en durven stellen.

Tot slot: indien er een duidelijke beleidsaanbeveling uit dit rapport naar voor komt, dan is dit wel om het sociale woningaanbod drastisch uit te breiden, en dit ongeacht de keuze voor een van beide modellen. Een veel te grote groep zwakke huurders moet zichzelf zien te redden in de zoektocht naar een betaalbaar en goed dak boven het hoofd. Afhankelijk van de gebruikte maatstaf gaat het afgerond over 90 000 (wachtlister), 250 000 (theoretische doelgroep) of 280 000 (wettelijke doelgroep) huishoudens. De alternatieven die beleidsmatig worden aangeboden (zoals de huurpremie) bieden enig soelaas, maar zijn absoluut onvoldoende. Andere beleidsinstrumenten met impact op wonen, zoals de fiscale voordelen die beogen het eigen woningbezit te bevorderen, werden in vroeger onderzoek als ondoelmatig beoordeeld. De politiek moeilijke beslissing werd genomen om te snoeien in het budget voor de woonbonus. Om het grondwettelijk recht op wonen daadwerkelijk inhoud te geven, mag er niet alleen gesnoeid worden, maar is het aangewezen middelen te heroriënteren naar meer doelmatige instrumenten, zoals de sociale huur.

# Bibliografie

- Ceulemans, W. & Verbeeck, G.** (2015). *Het Grote Woononderzoek 2013. Deel 6. Energie*. Leuven: Steunpunt Wonen.
- De Decker, P., Vlerick, E., & Le Roy, M.** (2009). *Eigenaars die woningen verhuren aan een sociaal verhuurkantoor. Profiel, motieven en tevredenheid*, Leuven: Steunpunt Ruimte en Wonen.
- De Luyck, N., & Vandekerckhove, B.** (2012). *Inwendige & uitwendige woningopname. Handleiding bij de opname*, Leuven: Steunpunt Ruimte en Wonen.
- Heylen, K.** (2015). *Grote Woononderzoek 2013. Deel 2. Deelmarkten, woonkosten en betaalbaarheid*. Leuven: Steunpunt Wonen.
- Heylen, K.** (2016a). *In en uit de sociale huisvesting. De dynamiek in kaart gebracht*. Steunpunt Wonen, Leuven.
- Heylen, K.** (2016b). *Woonsubsidies in Vlaanderen. Verdelingsanalyse voor 2013*. Leuven: Steunpunt Wonen.
- Heylen, K.** (2016c). *Doelgroepen en de wachtlijst van de sociale huur*. Leuven: Steunpunt Wonen.
- Mallants, B.** (2014). Een sociale woning huren bij een SHM. Het Kaderbesluit sociale huur na de wijzigingen van 4 december 2013, *VVSG-Pockets lokale besturen*. Antwerpen-Brussel: VVSG-Politeia.
- Meeus, B., Claessens, B., & De Decker, P.** (2011). *Woonpaden in Vlaanderen. Deel 3: Analyse*. Leuven: Steunpunt Wonen.
- Pannecoucke, I., & De Decker, P.** (2016a). *In en uit sociale huisvesting. Een literatuurstudie*. Leuven: Steunpunt Wonen.
- Pannecoucke, I., & De Decker, P.** (2016b). *Een vergelijking van de doelgroep van de sociale verhuurkantoren en de sociale huisvestingsmaatschappijen*. Leuven: Steunpunt Wonen.
- Pannecoucke, I., & De Decker, P.** (2016c). *In en uit sociale huisvesting. Kwalitatief onderzoek*. Leuven: Steunpunt Wonen.
- Van den Broeck, K.** (2015). *Het Grote Woononderzoek 2013. Deel 4. Woningkwaliteit en renovatie: resultaten op basis van de vragen aan de bewoners*. Leuven: Steunpunt Wonen.
- Vanderstraeten, L., Ceuppens, J., & Ryckewaert, M.** (2014). *Evaluatie van de borging van het sociaal woonaanbod en de lastenregeling van het decreet grond- en pandenbeleid*. Leuven: Steunpunt Wonen.
- Vanderstraeten, L., & Ryckewaert, M.** (2015a). *Grote Woononderzoek 2013. Deel 3. Technische woningkwaliteit*. Leuven: Steunpunt Wonen.
- Vanderstraeten, L., & Ryckewaert, M.** (2015b). Ontoereikende woningkwaliteit in Vlaanderen. Het verhaal van de noodkopers en captive renters. In De Decker P. et al., *Woonnood in Vlaanderen* (p. 87-106). Antwerpen-Apeldoorn: Garant.
- Vanderstraeten, L., Vanneste, D. & Ryckewaert, M.** (2013). *Grote Woononderzoek 2013. Transitie en continuïteit in het Vlaamse woonmodel. Trends in woningtypologie, -grootte en -bezetting tussen 2001 en 2013*. Leuven: Steunpunt Wonen.
- Vandromme, T.** (2015). *De sociale huur als instrument ter verwezenlijking van het grondrecht op wonen*. Antwerpen: Universiteit Antwerpen.
- Winters, S., van Bortel, G., Van Dooren, W., & Smets, L.** (2010). *De prestaties van de Vlaamse sociale huisvestingsmaatschappijen meten en beoordelen*. Leuven: Steunpunt Ruimte en Wonen.

- Winters, S., Buyst, E., Elsinga, M., Heylen, K., Le Roy, M., Tratsaert, K., ... Verbeeck, G. (2013).** *Voorstel tot indicatoren voor het Vlaamse Woonbeleid*. Leuven: Steunpunt Wonen.
- Winters, S., De Coninck, A., Tratsaert, K., & Heylen, K. (2011).** *De uitvoering van de basisbegeleidings-taken in de sociale huisvesting*. Leuven: Steunpunt Ruimte en Wonen.
- Winters, S., Van den Broeck, K., & Vanormelingen, J. (2015).** *Het lokaal woonbeleid op (de) kaart! De praktijk van het lokaal woonbeleid beschreven, de subsidie voor intergemeentelijke samenwerking geëvalueerd*. Leuven: Steunpunt Wonen.
- Winters, S., Ceulemans, W., Heylen, K., Pannecoucke, I., Vanderstraeten, L., Van den Broeck, K., ... Verbeeck, G. (2015).** *Wonen in Vlaanderen anno 2013. De bevindingen uit het Grote Woononderzoek 2013 gebundeld*. Antwerpen: Garant.